

CA20N
XC20
-1997
R26

Legislative
Assembly
of Ontario



Assemblée
législative
de l'Ontario

Government
Publications

STANDING COMMITTEE ON THE LEGISLATIVE ASSEMBLY

FINAL REPORT ON REFERENDA

1st Session, 36th Parliament
46 Elizabeth II

STANDING COMMITTEE ON
THE LEGISLATIVE ASSEMBLY



COMITÉ PERMANENT DE
L'ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE

Government
Publication

LEGISLATIVE ASSEMBLY
ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE

TORONTO, ONTARIO

M7A 1A2

The Honourable Chris Stockwell, M.P.P.,
Speaker of the Legislative Assembly.

Sir,

Your Standing Committee on the Legislative Assembly has the honour to present its Final Report on
Referenda and commends it to the House.

A handwritten signature in cursive script, reading 'Joseph N. Tascona'.

Joseph N. Tascona, M.P.P.
Chair

Queen's Park
June 1997



Canadian Cataloguing in Publication Data

Ontario. Legislative Assembly. Standing Committee on the Legislative Assembly
Final report on referenda

Text in English and French with French text on inverted pages.

Title on added t.p.: Rapport final sur les référendums.

ISBN 0-7778-6470-3

1. Referendum--Ontario. I. Title. II. Title: Rapport final sur les référendums.

KEO834.O57 1997

328.2713

C97-964027-XE



AZF-5084

**MEMBERSHIP OF THE
STANDING COMMITTEE ON THE LEGISLATIVE ASSEMBLY**

**JOSEPH N. TASCONA
CHAIR**

**GARY FOX
VICE-CHAIR**

JOHN R. BAIRD

ALVIN CURLING

RON JOHNSON
(Brantford)

ALLAN K. McLEAN

SANDRA PUPATELLO

DAVID TILSON

TONY CLEMENT

ERNIE HARDEMAN

MARGARET MARLAND

GILLES E. MORIN

TONY SILIPO

(C.J.) BUD WILDMAN

**PETER SIBENIK
Clerk of the Committee**

**LISA FREEDMAN
Clerk of the Committee**

**PHILIP KAYE
Legislative Research Service**



Digitized by the Internet Archive
in 2022 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761114686199>

**FORMER MEMBERS OF THE
STANDING COMMITTEE ON THE LEGISLATIVE ASSEMBLY
WHO PARTICIPATED IN THE REFERENDA DELIBERATIONS**

TED ARNOTT

DAVE BOUSHY

CARL DeFARIA

BILL GRIMMETT

FRANK MICLASH

R. GARY STEWART

RICK BARTOLUCCI

DAVE COOKE

TOM FROESE

JOHN HASTINGS

JOHN R. O'TOOLE

**SUBSTITUTIONS TO MEMBERS OF THE
STANDING COMMITTEE ON THE LEGISLATIVE ASSEMBLY
WHO PARTICIPATED IN THE REFERENDA DELIBERATIONS**

ISABEL BASSETT

JIM BROWN
(Scarborough West)

TED CHUDLEIGH

DOUGLAS B. FORD

PETER KORMOS

DAN NEWMAN

GERRY PHILLIPS

DERWYN SHEA

MARCEL BEAUBIEN

DAVID CHRISTOPHERSON

BRENDA ELLIOTT

JOHN GERRETSEN

JULIA MUNRO

JERRY J. OUELLETTE

LILLIAN ROSS

CONTENTS

INTRODUCTION	1
CONCEPT OF REFERENDA	2
Background	2
Evaluation and Scope of Referenda	2
INITIATION AND LEGAL EFFECT OF REFERENDA	4
Discretionary Referenda	5
Mandatory Referenda	6
Constitutional Amendments	7
New Taxes	9
Citizen Initiatives	11
Petitions	12
Legal Effect: Role of Legislature and Government after Approval of a Measure	15
Implementation without Referendum	18
Referendum Commission	19
DEFINING THE ISSUES FOR VOTING	20
Responsibility for Drafting Referendum Questions	20
Wording of Questions	21
DECIDING THE OUTCOME	21
Level of Turnout	21
Formula for Passage	21
REFERENDUM OPERATIONS	22
Timing of Referenda	22
Administering Referenda	23
Local Referenda	24
Alternative Methods of Voting	26
Campaign Regulation: Financing	26
MINORITIES	28
LEGISLATIVE AND ELECTORAL REFORM	29
LIST OF RECOMMENDATIONS	30

APPENDIX A: Dissenting Opinion from the Liberal Members

APPENDIX B: Dissenting Opinion from the NDP Members

APPENDIX C: List of Witnesses appearing before the Standing Committee on
the Legislative Assembly's Hearings into the Issue of Referenda

APPENDIX D: Federal/Provincial/Territorial Legislation re: Referenda

INTRODUCTION

Four-and-one-half years ago the people of Ontario participated in a national referendum on the Charlottetown Accord. For most Ontarians, this vote represented their first and only experience with a provincial referendum (albeit as part of a national vote). Provincial referenda in Ontario, however, are not new, with the first such vote having been held in 1894.

Recently, the concept was addressed in a Consultation Paper released by the Government of Ontario. Entitled *Your Ontario, Your Choice: A Preliminary Look at the Referendum Alternative*, the Paper highlighted various issues which had to be examined in developing a referendum strategy for Ontario. These issues ranged from the scope of a referendum and the method of initiation to such matters as the legal consequences of the vote and the wording of ballot questions. The Government explained that the questions which it posed were illustrative only and it welcomed advice on any referendum-related topic that individuals and groups felt were important.

In June 1996 the Standing Committee on the Legislative Assembly was authorized by the House to review and report on the matter of referenda as set out in the Consultation Paper, at that point not yet released. The Paper was published in August 1996; notice of the hearings was then advertised; and public hearings were subsequently conducted in Toronto in September and November 1996.

During the hearings, the Committee also heard testimony from witnesses in other communities. Video-conferencing with Vancouver and teleconferencing with Ottawa and Manotick were both used, and enabled the Committee to broaden participation in a cost-efficient manner. A list of all the witnesses who spoke before the Committee in Toronto and elsewhere appears in Appendix C to this report.

In November 1996 the Committee started its deliberations on the issues raised in the Consultation Paper and during these hearings. After careful and lengthy debate, and the tabling of an interim report in May 1997, we have arrived at the many conclusions and recommendations expressed in this final report.

The Committee wishes to express its thanks to all those individuals and groups who shared their knowledge and concerns. We have been impressed by the high quality of the submissions, both oral and written. In addition, the Committee wishes to express its appreciation to all of the legislative staff who assisted us in our work.

CONCEPT OF REFERENDA

Background

In its most commonly-used sense, a referendum denotes a vote on an issue of public policy by all members of a community. As such, it is considered to be a form of “direct democracy”. (For the purposes of our report, unless otherwise indicated, this form of direct democracy denotes both binding and non-binding votes, howsoever initiated. Thus, it includes advisory votes—also known as plebiscites—and citizen initiatives.)

Although referenda may be conducted within Ontario at the municipal level, Ontario does not have any legislation authorizing the holding of provincial referenda. Every other province, however, apart from Nova Scotia, has such legislation. Legislation also exists for the holding of federal and territorial referenda. Appendix D contains an outline of these legislative provisions.

Evaluation and Scope of Referenda

The Committee believes that the concept of provincial referenda, which has been codified so extensively across Canada, should be legislated here as well. Most of the submissions supported the concept (although as explained below they differed in terms of its implementation), and highlighted such themes as accountability and public trust in government.

We see referenda as helping to increase the accountability of government and the Legislature to the citizens of Ontario. The referendum tool serves as a means of improving public participation in the decision-making process, and enhancing the legitimacy of that process. It can accordingly strengthen confidence in difficult public policy decisions, and in our institutions of government. Referenda, then, can help to counter cynicism about politics. A further benefit of referenda is derived from the campaigns themselves, which can serve to educate the public about policy issues.

We also consider referenda to be an especially appropriate tool of democracy as Ontario approaches the 21st century. Speaking in a general sense, 100-200 years ago when parliamentary government was in its infancy in Ontario, the distance between the “governors” and the “governed” was quite acute. The “governors” tended to have more education, and saw more easily beyond their own local sphere to what was occurring in the wider world. Today, however, this kind of distance from the “governed” has been erased. The broader population is educated, and has access to more information than ever before in our history, as well as the time to assess that information. Consequently, some decisions which

previously were left to representatives of the people can now be made by an informed, wider population in the form of a referendum.

One of the objections to referenda raised before the Committee held that referenda bypass elected representatives and, in so doing, undermine the legitimacy of Parliament. In this regard, it was said that referenda fundamentally change both the relationship between voters and the government and the nature of the discourse for determining what is in a community's best interests. For instance, it was claimed that under a system of referenda, elected representatives become agents of the electorate, who must do what the majority of voters want, rather than determine what policies are in the best interests of society.

This perspective appears to view referenda as an undesirable *alternative* to our current system of representative democracy. We agree that referenda should not be used as an alternative or replacement; rather we favour their use as a *supplement* to representative government. Under our recommendations, the parliamentary system will remain the basic institutional form for democracy in Ontario. The holding of referenda, however, under certain circumstances can help to improve that system. But to echo the sentiments of one witness, we are not advocating "three referenda before breakfast every day".

Other concerns regarding referenda raised before the Committee included the lack of background knowledge and/or time for the average citizen to properly deliberate on the matters in question; the Yes/No nature of the voting on complex issues; the divisive effect and cost of the campaign; and the perceived threat to minority rights. We wish to point out that these concerns are not unique to referenda. As one witness suggested in response to some of these arguments, exactly the same criticism might be made of the general election procedure in Ontario. Just as our electoral system assumes, for example, that a well informed public is perfectly capable of making sensible collective decisions on complex issues, so should a system allowing for referenda. As mentioned previously, with the information explosion of today, voters have access to much more information than at any time in our history.

One of the issues listed above—minority rights—was a principal concern of witnesses opposed to referenda. This issue is discussed more fully later in this report, but we feel that our proposed framework, which includes a role for an independent Referendum Commission in protecting minority rights, will help to ensure that such rights will not be threatened. The issue of costs is also discussed later in more detail in the context of the timing of referenda.

We do not favour restricting referenda to particular topics, beyond the requirement that the issue in question be one that can be translated into a bill. The seriousness of referenda requires that they be held only on issues that can be passed into provincial law. Provided this criterion is met, the issue need not apply to the entire province, and might be regional in scope. But whatever their geographical basis, referendum issues should be matters of important public concern.

The legislative framework for referenda must be general enough to ensure flexibility. We recognize that it is just too difficult to predict all the specific issues on which a referendum might be appropriate at some point in time.

The Committee recommends that:

1. The Government of Ontario should introduce legislation authorizing the holding of provincial referenda. Such referenda should be permissible on any topic within the jurisdiction of the Province of Ontario, but should occur within the legislative framework set forth in the recommendations which follow. The topic of the referendum must be a measure which requires the passage of a bill (with the exception of a constitutional referendum, where implementation would require the passage of a constitutional resolution).

INITIATION AND LEGAL EFFECT OF REFERENDA

Referenda may be categorized in one of three ways, depending on their origin:

- *Discretionary (or Permissive) Referenda.* The government or the Legislature has the discretion as to whether or not to hold the referendum;
- *Mandatory Referenda.* A statute requires that a referendum be held under certain circumstances;
- *Citizen Initiatives.* Citizens by petition may propose and require the holding of a vote on their own ballot questions.

As discussed below, our proposals encompass all three kinds of referenda. We believe they can be implemented within the existing constitutional system, and thus they should not require any kind of constitutional amendment. More particularly, they respect the distribution of legislative

powers between the federal and provincial levels of government, and we do not feel that they pose any contravention of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. In addition, they do not affect the role of the Legislative Assembly or the Lieutenant Governor so as to require constitutional change. (Constitutional issues surrounding the role of the Assembly and the Lieutenant Governor under two other models of provincial referenda have been raised in the courts and are discussed in this report under “Citizen Initiatives”.)

Discretionary Referenda

As pointed out in the Consultation Paper, a general principle of referendum legislation in several provinces holds that the government may initiate a referendum on “any matter of public concern”. We support this principle and see it as consistent not only with our first recommendation, but also with the views of several witnesses who favoured referenda on major issues. It appears that in practice provinces with the power to hold referenda on “matters of public concern” do so on major issues only, such as constitutional amendments and balanced budget legislation (e.g. Saskatchewan in October 1991).

We note that one group explicitly stated that the initiation of a referendum should not be subject to the discretion of government. For this group, all referenda had to be a matter of statutory requirement. As discussed below, we accept the need for some referenda to be required by statute; but we also feel that authority for discretionary referenda offers flexibility to government to take into account all circumstances and should be an option.

We have decided that this discretion to order the holding of a referendum should rest formally with the Legislative Assembly, as representative of the people of Ontario. In reaching this conclusion, we have debated whether the Assembly must act by way of a special all-party Committee which would be subject to a unanimity requirement—in other words, whether a discretionary referendum would be held only upon the unanimous consent of the Members of this proposed legislative Committee.

Some Members of the Committee argued that such a requirement would underline the seriousness of referenda as a tool not to be used frivolously, and indeed that a unanimous Committee decision should be the only means of initiating a referendum. These Members held that a government had the power, by means of an established legislative process (involving three readings and referral to Committee), to bring forward bills on any subject matter for due debate in the House by all parties; they were concerned that a referendum provided the opportunity to offload the

responsibilities of governmental decision-making when issues became difficult, on to the public in the form of a very simple yes/no question. It was also said that the government of the day could manipulate a question so that the results did not truly reflect the sentiments of the general population about an issue.

We wish to reaffirm the seriousness of referenda as a tool to be used occasionally. However, it is the view of most Committee Members that the use of this tool should be based on a majority formula, which unlike unanimity, is basic to our legislative system. The principle of the accountability of the government to the Legislature rests on majority support in the House, not unanimity. More specifically, majority voting governs the Assembly's passage of legislation as well as constitutional amendments. One Member alone cannot block the passage of such measures.

We also do not consider the holding of referenda to represent an offloading of governmental responsibilities. As outlined earlier, a variety of principles, including governmental accountability to the people of Ontario and enhancing the legitimacy of public policy decisions, justify the occasional use of referenda for major issues. The other concern mentioned above—ensuring that a referendum question is drafted fairly—raises a significant matter which is addressed in the part of our report entitled “Defining the Issues for Voting”; under our proposals, final approval of a question will rest with an independent Referendum Commission.

The Committee recommends that:

2. The Legislative Assembly should have the discretion to order the holding of a referendum on any matter of public concern.

With respect to the consequences of a referendum, various proponents of referenda impressed upon us that the results must be binding. We agree that if votes were advisory only Ontarians would not have real power to effect change. Accordingly, later in this report, after discussing constitutional limitations, we recommend that both Assembly- and citizen-initiated referenda should have a particular kind of binding effect. (See Recommendation 10.)

Mandatory Referenda

Although the Committee received widely-varying opinions on the appropriateness of mandatory referenda (ranging from all referenda being

mandatory to none), more submissions called for mandatory referenda under certain circumstances, than were opposed. Some of the proposed topics/circumstances were:

- new taxes and increases in taxes;
- constitutional amendments;
- where the legislative process has reached a deadlock;
- where legislation implements policy not specifically contained in the platform of the governing party at the time of the most recent election;
- where the government proposes to take a decision that would for practical purposes bind future governments (the witness included the privatization of major public institutions, such as Ontario Hydro and the L.C.B.O., in this category);
- where the government proposes to fundamentally affect institutions that were created by the public will (the witness above cited Ontario Hydro here as well and appeared to be referring to the municipal referenda of 1907 and 1908 on the issue of municipalities signing contracts with Hydro); and
- issues pertaining to natural resources.

As explained below, the Committee was unable to reach a consensus on whether and when referenda should be made mandatory. Our discussion focused on the topics favoured by most of the proponents of mandatory referenda—constitutional amendments and/or issues of taxation. If mandatory referenda are to be held (as favoured by a majority of the Committee), the topics must be kept to a minimum as referenda must be an adjunct only to the parliamentary system.

Constitutional Amendments

The Constitution is Canada's most basic document, codifying its fundamental values, defining its national institutions, and dividing the exercise of lawmaking powers. As much as any document, it belongs to all of the people.

This proprietary interest of the people in the Constitution makes it all the more important that they should be consulted before it is amended. Although consultation can occur in many ways, several witnesses before the Committee favoured consultation in the form of a constitutional referendum. Some potential changes to the Constitution are so significant that one group vigorously opposed to referenda made an exception for a

national referendum on constitutional changes affecting all Canadians. Another group, whose brief highlighted the disadvantages of the overuse of direct democracy, considered constitutional amendments to be one of the few issues requiring a referendum.

The amending formula in the *Constitution Act, 1982* contains no provision whatsoever on the holding of constitutional referenda, either at the provincial/territorial or federal levels. Notwithstanding the absence of such a provision, the first ministers recognized the need for popular approval of constitutional changes when they agreed to submit the Charlottetown Accord to a national referendum. The moral authority of the popular vote was reflected in the death of the Accord, after it was rejected by a national majority and in six provinces.

A majority of the Committee has concluded that constitutional amendments should be made the subject of mandatory referenda. The kind of decision made by the first ministers regarding the Charlottetown Accord, then, should not be a matter of choice. Since the signing of the Meech Lake Accord, and especially with the referendum on the Charlottetown Accord, the public has rightfully come to expect that they will be able to vote on proposed constitutional changes. The Constitution binds citizens politically in a very fundamental way, and as a document which belongs to the people, they must have a say.

This majority position accordingly supports the approach of British Columbia and Alberta where constitutional referenda are a statutory requirement. Under British Columbia's *Constitutional Amendment Approval Act* the government cannot introduce a resolution for a constitutional amendment unless a referendum has first been conducted with respect to the subject matter of that resolution. The results of that referendum are binding on the government.

Similarly, under Alberta's *Constitutional Referendum Act* the government must hold a referendum before the Legislative Assembly votes upon a constitutional resolution. As in British Columbia, the results are binding on the government.¹

Some Committee Members, however, reject the notion of any kind of mandatory referendum. It was argued that the holding of a referendum should represent a judgment call for a government based on its assessment of the issue at hand. This assessment would involve the following question: is the particular issue of such importance that it warrants the holding of a referendum? These Members thought that with respect to

¹ The Alberta Act also contains a provision for permissive referenda whereby the government may choose to hold a referendum on any constitutional matter.

constitutional amendments, the answer would generally be Yes, and that the referendum could be held under Recommendation 2.

The federal *Referendum Act* of 1992 adopts this discretionary approach with respect to constitutional matters. (The referendum on the Charlottetown Accord was held under the authority of this Act, with the exception of Quebec where it was held under provincial law.) The federal Act permits referenda on constitutional matters only, where considered to be in the public interest. But such referenda are discretionary, not mandatory.

Opposition to mandatory referenda was also expressed by those Committee Members who believe that a referendum should only be initiated by the unanimous agreement of an all-party Committee. The principles underlying this position were explained previously under “Discretionary Referenda”.

The Committee recommends that:

3. The government should not introduce in the Legislative Assembly an amendment to the Constitution of Canada, unless a referendum has first been conducted with respect to the subject matter of that amendment, and approval of the voters has been obtained.

New Taxes

Members of the Committee were also unable to reach a consensus on the issue of mandatory tax referenda. A majority of the Members support a statutory requirement to hold referenda in the case of new taxes. In so doing, they draw a distinction between a tax and a fee. A tax has a public purpose, namely to generate revenue for the government. A fee, on the other hand, bears some relationship to the service provided. It is only required to be paid when seeking services in respect of which it is imposed.

The Committee received many submissions in favour of binding referenda before the imposition of a new tax or an increase in taxes. One organization, in fact, felt that tax referenda were so important that it wanted them mandated in a separate bill, rather than in a general referendum bill.

At the core of this majority position is the notion that taxes bind citizens economically, and that the level of taxation is fundamental both to the health of the economy of the Province, and to the economic well being of

the individual. If citizens are going to be bound in such a fundamental way, they must have a voice.

Two provinces—Manitoba and Alberta—have legislation requiring referenda before the adoption of certain tax measures. Manitoba's *Balanced Budget, Debt Repayment and Taxpayer Protection Act* prohibits the government from raising personal and corporate income taxes, the sales tax, and the payroll tax, unless it receives authority to do so in a referendum. There are two exceptions to this referendum requirement: (1) where the increase in tax rates is designed to restructure the tax burden, but is revenue neutral; and (2) where the increase results from changes in federal tax laws and is necessary to maintain provincial revenue or to give effect to a restructuring of federal/provincial taxation authority.²

The preamble to the *Alberta Taxpayer Protection Act* states that Alberta is the only province that does not have a general provincial sales tax, and that such a tax is not desirable. The Act requires that a binding referendum be held before the government introduces a bill imposing a general provincial sales tax. Recently, the Government of Alberta announced the intention of providing for another kind of tax referendum. In the Speech from the Throne of April 1996, it said that a bill would be introduced for Albertans' consideration and discussion that would cap personal and corporate income taxes, and other taxes, at current levels unless an increase was approved in a referendum.³

Those Committee Members opposed to mandatory referenda did not make any exception for tax matters. Some of these Members stressed that under our system of responsible government, the government is responsible for making tax decisions, and that governments stand or fall on tax policy. More particularly, the decision of a government whether or not to raise or lower a tax, or to bring in a new tax, is fundamental in determining whether the executive branch enjoys the confidence of the House. Mandatory tax referenda were seen as an abdication of that principle.

² Thus, under the first exception, the corporate income tax rate could be increased, if the payroll tax rate were decreased, and the government received no extra revenue from the change. The second exception could apply, for instance, where the federal government reduces transfers to the provinces, but offers compensation in the form of increased "tax room". The "tax room" could assume the form of reduced federal personal income tax rates and allow for an increase in the provincial personal tax rate. Under the second exception, such an increase could take place so long as there was no increase in the total amount of income tax paid by taxpayers. The proportion belonging to Manitoba, however, would be higher. See Manitoba, Department of Finance, *The 1995 Manitoba Budget*, Budget Paper A[:]Balanced Budget, Debt Repayment and Taxpayer Protection, (Winnipeg: The Department, 1995), pp. 4 and 6; and Manitoba, Legislative Assembly, *Hansard: Debates and Proceedings*, 36th Parliament, 1st Session (14 June 1995): 1618.

³ The Alberta Government has since introduced for first reading Bill 26, the *No Tax Increase Act*. For an outline of the Bill, see Appendix D to this report, footnote no. 3.

They would fundamentally change the relationship between the government and tax policy, and that between government and taxpayers.

On a more general level, it was said that governments were established to make and implement decisions; in a democratic society they were then judged on how well the people accepted those decisions and their implementation. The holding of mandatory tax referenda ran counter to these principles.

Some Members also expressed uncertainty over the term “new taxes” and whether it included, for instance, tax increases and user fees. When questioned during the hearings about user fees, some proponents of mandatory tax referenda had stated that such fees could be described as a form of taxation.

The Committee recommends that:

4. The government should not introduce in the Legislative Assembly a bill that imposes a new tax, unless a referendum has first been conducted with respect to the imposition of the tax in question, and approval of the voters has been obtained. An exception to this referendum requirement should apply in the case of revenue neutral changes in taxation.

Citizen Initiatives

As citizen initiatives are a form of referendum, our earlier analysis of the concept of referenda extends to initiatives. Some of that analysis is briefly repeated here for purposes of emphasis.

Most of the proponents of referenda before the Committee favoured the option of citizen initiation. Most Members of the Committee as well believe that this option can serve as a particularly effective means of empowering individuals and groups within the political process. Amongst other things, initiatives can serve as a vehicle by which the public can put forward reforms and raise issues which might otherwise not be addressed by elected officials. In an initiative, it is the citizenry, not the political elites or the media, who are determining what is an appropriate issue for a referendum.

In deciding to support the initiative option, we have considered various concerns surrounding the use of initiatives. These concerns include the potential lack of awareness by voters of the complexity of initiative measures, such as the economic and social implications (e.g. the effect on

a government of a financing initiative affecting tax revenue); the possible diminution of minority rights; and the potential for the campaign to be dominated by well financed special interest groups.

As mentioned previously, a well informed public should be capable of making decisions on complex matters, including the consequences of proposals; minority rights should be protected by our proposed legislative framework involving an independent Referendum Commission; and fairness during a campaign can be fostered through financing controls.

The Committee recommends that:

5. Statutory authority should be provided for the holding of citizen-initiated referenda, whereby citizens by petition may require that a referendum be conducted on any matter within the jurisdiction of the Legislature.

From a comparative perspective, two provinces—British Columbia and Saskatchewan—have legislation providing for citizen-initiated referenda. The legislation, however, differs significantly. At the most fundamental level, British Columbia's *Recall and Initiative Act* sets up a binding procedure requiring the introduction of a government bill, whereas initiatives under Saskatchewan's *Referendum and Plebiscite Act* are totally advisory in nature, and are consequently called plebiscites. This issue of the legal effect of an initiative vote is discussed in detail following Recommendation 9.

Petitions

Signature Threshold

The number of signatures required for a petition is critical to the effective functioning of the referendum process. If the threshold is too low, the process could become trivialized as well as very costly because of its excessive use. With regards to a low threshold, one witness remarked that if the petition process turns out to be too easy, voters will quickly demand that the conditions be made more challenging to prevent frivolous questions. On the other hand, if the threshold is set too high, the process will be unworkable and no referendum will ever take place. In such a case, cynicism directed against the political system will grow.

We received numerous submissions on the issue of signature threshold, with proposed levels ranging from 2% to 15% of the electorate. In proposing these figures, some favoured a percentage of the votes cast in the previous election whereas others looked to a percentage of the eligible voters in the province. We learned as well that in Saskatchewan the

threshold is 15% of the electors, whereas in British Columbia it is 10% but with a very strong geographic component—that is, 10% of the registered voters in each of the province's 75 electoral districts. The threshold in British Columbia (effective February 1995) was strongly criticized by a witness who had served as an independent member of the legislative Committee in that province which had looked at recall and initiative. He revealed that efforts to meet that threshold had yet to succeed.⁴

We feel that a threshold of 10% of eligible voters—a threshold put forward in several submissions—would contribute to an effective initiative process. It would be workable, yet at the same time it would prevent voting on frivolous issues. We also believe that to the extent a concern has been raised by 10% of the provincial electorate, its source in a geographical sense should not matter; the issue would warrant being the subject of a referendum. It would be difficult, however, for a measure to be approved at the next stage—the vote itself—if it had support in only one part of the province.

Members of the Committee also debated whether, at times, the 10% requirement should be regionally-based. The focus of the debate were issues which appeared to be regional in scope, although they would still be the subject of provincial legislation. There was a lack of agreement within the Committee on the extent to which a citizen-initiated matter should be characterized as regionally significant, and not of province-wide importance as well. A majority of the Committee determined that the province-wide implications warranted a province-wide threshold only.

On a practical level, the petition itself should be issued by an existing office—the Office of the Chief Election Officer.

The Committee recommends that:

6. An application for the issuance of an initiative petition should be made to the Office of the Chief Election Officer of Ontario (Elections Ontario). The application procedure should require a declaration that the applicant is eligible to vote in a referendum in Ontario.

7. An initiative petition must be signed by at least 10% of the eligible voters in the province in order for the initiative to be put on a referendum ballot.

⁴ There is also a time limitation of 90 days in British Columbia for signature-gathering.

Time Limits

Time limits for signature-gathering are necessary if the initiative process is to have any degree of certainty. As with signature requirements, we received a variety of proposals respecting time limits. They ranged from 90 days to a minimum of one year or no maximum at all.

A time limit which is too stringent would be similar to a signature threshold which is too high. It could make the process unworkable and end up feeding voter cynicism; but too long a period leads to uncertainty. We think that a period of six months would strike an appropriate balance.

The Committee recommends that:

8. There should be a maximum period of 180 days to gather the signatures on a petition from the date of its issuance, and to submit it to the Legislative Assembly.

Gathering Signatures for Profit

Those witnesses who addressed the issue of paying signature canvassers were in agreement that there should be a prohibition against such practices. We think that a prohibition would prevent the “professionalization” of petition gathering often seen in the United States. It would also help to keep the number of referenda to a manageable level. Regarding this issue, one witness described the Californian system in particular as having spawned a group of companies which gathered signatures for profit. This witness, who was a strong proponent of initiatives, claimed that the result in California had been a large and perhaps unreasonable number of initiatives.

Under our recommendation, a prohibition would operate at two levels—that of the signature canvasser and that of the signatory to the petition.

The Committee recommends that:

9. It should be an offence for signature canvassers to receive any remuneration for the gathering of signatures or to provide any kind of inducement to an individual to sign, or to refrain from signing, a petition. A related offence should state that an individual must not accept an inducement to sign, or to refrain from signing, a petition.

Legal Effect: Role of Legislature and Government after Approval of a Measure

Constitutional Limitations: Court Decisions

As acknowledged in some of the submissions, over 70 years ago the constitutionality of two provincial models of citizen initiatives was tested in the courts. In 1919 and in 1922 the Judicial Committee of the Privy Council in England ruled on the validity of Manitoba's *Initiative and Referendum Act* (passed in 1916) and Alberta's *Direct Legislation Act* (passed in 1913), respectively. As these cases form part of the constitutional framework for our proposals and were commented upon by witnesses, we consider it helpful to briefly summarize them, as follows:

Manitoba: Under the Manitoba legislation, a proposed law initiated by electors and approved in a referendum became law automatically as though it were an Act of the Assembly. Enactment of such a law, then, did not require any action on the part of the Assembly, or the giving of royal assent by the Lieutenant Governor.

The Privy Council found the Manitoba Act to be invalid. In particular, it held that the bypassing of the Office of the Lieutenant Governor constituted an amendment of the Constitution of Manitoba that went beyond provincial powers under the *British North America Act, 1867*.

The Council did not consider it necessary to comment on whether the bypassing of the Legislative Assembly also made the Act invalid. The lower court, however—the Manitoba Court of Appeal—did say that the Constitution vested primary law-making powers for a province in a Legislature, which involved some form of representative assembly. Thus, it concluded that laws could not be enacted by direct vote of the people instead of by the Legislature itself.

Alberta: Alberta's initiative procedure differed from Manitoba's in several respects. Most significantly, it did not say that a proposed Act approved in a referendum automatically became law. Instead it imposed a duty on the Legislature to pass the Act without substantive amendments. Such an Act would come into force upon receiving royal assent.

A *Liquor Act* was passed pursuant to this procedure. In a case involving an offence under that Act, the Privy Council held that the Act was not invalid because it had been enacted in this way. It stated that a law was validly made by a provincial Legislature when it had been passed in accordance with the regular procedure of the House, and had received royal assent. A law that went through this process after an initiative vote was still an Act, even though it had been the statutory duty of the Legislature to pass it.

Constitutional Limitations: Submissions to the Committee

We heard differing views about the significance of these cases which, we note, focused on the role of the Legislature, not the role of the government, after popular approval of a measure. One witness, for instance, said that there were virtually no constitutional implications to proposals for referenda, apart from the need for compliance with the distribution of federal and provincial powers and with the *Charter of Rights*.

Accordingly, he contended that the issue of constitutionality bordered on being a red herring. For this witness the law was extraordinarily clear, and it came out of the decision in the Manitoba case. For some other witnesses, the Alberta case served as the basis for their proposals on the consequences of a referendum vote for the Legislature.

On the other hand, the Ministry of the Attorney General referred to the kind of referenda process that could be achieved without constitutional amendment, and claimed that the law in this area was quite unsettled. Speaking in general terms, the Ministry did think, however, that very good arguments could be raised against most of the potential constitutional challenges to referenda proposals. On a more specific level, the Ministry commented on the constitutionality of some referendum provisions in British Columbia and Saskatchewan—in particular, the provisions whereby the government is required to implement the results of a referendum by such means as the introduction of a bill in the House. The Ministry felt that a constitutional challenge against such provisions probably would not succeed.

Another witness before the Committee considered the Privy Council to have contradicted itself somewhat in the two cases. He contended that this area of law was not well defined, and that it invited litigation.

When reviewing these submissions, the Committee discussed how the results of a referendum could be made binding upon the Legislature without the necessity of a constitutional amendment. Further research was conducted, which confirmed the uncertainty of the law in this area.

One commentator, for instance, has said that the Alberta decision violated a basic rule of parliamentary sovereignty—that is, that a legislative body cannot bind itself as to the substance, compared to the manner and form, of its future enactments. It was further stated that the Alberta legislation made the Legislature's role one of simply rubber stamping the results of a referendum; in so doing, it impaired the Office of the Lieutenant Governor and granted primary legislative power away from the Legislature.⁵ Alberta's *Direct Legislation Act* was indeed repealed in 1958 after the

⁵ See Peter W. Hogg, *Constitutional Law of Canada*, 3rd ed., loose-leaf (Toronto: Carswell, 1996), section 14.2(e).

deputy attorney general gave a legal opinion that the Act was *ultra vires* based on the Manitoba decision.

Another commentator has taken a very different perspective, pointing out in reference to the Alberta case, that it was the Legislature itself which had passed the Act by which it had agreed to restrict the scope of its lawmaking powers. If a Legislature wished to exercise its powers in a way which curtailed them, such as by enacting a *Charter of Rights*, then it was acceptable to do so. Also it was noted that the Alberta Act did not empower electors to enact or nullify laws; instead they were just given a voice in a somewhat filtered form.⁶

We believe that our proposal below on the consequences of a referendum avoids this constitutional uncertainty. Our proposal imposes a positive obligation upon the government to proceed with legislation that implements the results of a referendum vote.

Options

Before reaching this conclusion, the Committee considered several options for the consequences of a referendum vote, including the following:

- the vote is purely advisory—no legal obligations are imposed—in which case the vote would be a plebiscite;
- the government must introduce a bill for first reading which implements the results of the vote;
- a draft bill approved in the referendum is deemed to have passed second reading in the Legislative Assembly, and must be referred for consideration and report to a Committee of the Assembly;
- a draft bill approved by the electors should be enacted by the Legislative Assembly without substantive amendment, and then submitted to the Lieutenant Governor for royal assent;
- a draft bill approved in an initiative vote should be submitted directly to the Lieutenant Governor for royal assent; however, if legally necessary, the bill should be passed by the Assembly first.

We believe that the credibility of the referendum process is lessened substantially unless the vote has some kind of binding effect. We have already referred to the binding nature of initiative votes in British Columbia under the province's *Recall and Initiative Act*. We note also,

⁶ See Patrick Boyer, *Direct Democracy in Canada[:]* *The History and Future of Referendums* (Toronto: Dundurn Press, 1992), pp 84-85.

that in British Columbia and Saskatchewan, implementation by the government of the results of a discretionary referendum can include any or all of the following: the introduction or changing of programs or policies, and the introduction of a bill.

The Committee recommends that:

10. Where a measure is approved in a referendum, the government must introduce a bill to implement the results of the vote, as follows:

- **in the case of a simple question, the bill must be introduced for first reading;**
- **in the case of a referendum on a more defined proposition, the bill should be placed on the Orders and Notices paper for second reading. In accordance with the Standing Orders, the bill must previously have been printed and distributed.**

In both cases, the referendum-inspired bill should be considered a government bill, and should be pursued by the government at the earliest reasonable opportunity.

This procedure should apply whether the referendum is initiated by the Legislative Assembly or by citizens.

Implementation without Referendum

Where the petition requirements have been met, costs can be saved if the government has the option of implementing the substance of the petition as soon as practicable; in such a case a referendum would not be held.

We note that British Columbia's legislation provides for the referral of a successful initiative petition and applicable draft bill to a select standing committee on Legislative Initiatives. This committee has the option of recommending that the draft bill be introduced into the Legislative Assembly at the earliest practicable opportunity; the government must then comply with this recommendation. Under these circumstances, no referendum is held.

The Committee recommends that:

11. Where the petition requirements have been satisfied, the government should have the option of implementing the substance of the initiative through the introduction of a bill at the earliest

practicable opportunity. An initiative vote would accordingly not be held.

Referendum Commission

A number of witnesses proposed the creation of a Public Consultation Council or Referendum Review Council which would have jurisdiction to conduct judicial proceedings related to referenda. We support the notion of a specialized judicial body devoted to referenda. There would be ready expertise, and legal actions could be heard promptly.

The mandate of our proposed Referendum Commission should specifically state that it would have to determine if a proposed initiative or referendum question—in the sense of the proposed governmental or legislative action—was in compliance with the Constitution of Canada, which includes the *Charter of Rights and Freedoms*, as well as with the Ontario *Human Rights Code*. This mandate means that citizens will not be able to invoke the initiative procedure to seek an amendment to the *Charter* or the *Code*.

Decisions of the Commission would be appealable to the courts.

The Committee recommends that:

12. A Referendum Commission headed by justices of the Ontario Court (General Division)⁷ should be established. Its members should be appointed by the Legislative Assembly of Ontario.

13. The Referendum Commission should have exclusive jurisdiction to hear any judicial proceeding relating to the proposed referendum legislation.

14. All applications for the issuance of an initiative petition should be referred by Elections Ontario to the Referendum Commission for the following determination: the Commission must determine whether the proposed initiative, if implemented, would be in compliance with the Constitution of Canada, including the Canadian Charter of Rights and Freedoms and the distribution of legislative powers between the federal and provincial levels of government. It must also determine if there is compliance with the Ontario Human Rights Code. If these

⁷ Under Part IV of the *Courts Improvement Act, 1996*, which is not yet proclaimed in force, the name “Ontario Court (General Division)” will be changed to “Superior Court of Justice”.

conditions are not satisfied, the application for the issuance of the petition must be refused.

In the case of other referenda, with the exception of constitutional referenda, the Commission should make the same kind of determination. If the above conditions are not met, the referendum should not proceed.

Note: The Commission also has responsibilities defined under Recommendations 16, 17, 21, 26, and 28.

DEFINING THE ISSUES FOR VOTING

Responsibility for Drafting Referendum Questions

Several mechanisms for the drafting of the text of a referendum question were put forward to the Committee. Proposed drafting bodies included

- the Legislative Assembly;
- an all-party Committee of the Assembly;
- the government;
- the group initiating the referendum (with respect to initiatives); and
- an independent commission.

Our recommendation below distinguishes between the initial drafting and final approval of a referendum question. We feel that confidence in the integrity of the referendum process would be enhanced if an independent commission—that is, the Referendum Commission—gave final approval to the wording of a question. The legitimacy of a question would also be strengthened if an opportunity for public input preceded final approval.

The Committee recommends that:

15. Where the Legislative Assembly or the government initiates a referendum, there should be public consultation, after which there should be a report to the Assembly on the wording of the ballot question.

16. After its tabling in the House, this report must be referred to the Referendum Commission, which would have the authority to either

confirm or vary the proposed wording. The Commission should have the same powers of approval with respect to the wording of proposed initiatives, which would initially be drafted by the initiative proponents.

Wording of Questions

Very little opposition was raised before the Committee to the notion that referendum questions should be geared to a clear Yes or No answer. We accordingly received proposals that referendum questions should begin with such words as “Do you support . . .” or “Do you approve . . .?” We also were advised that questions should be fair and neutral, not loaded or misleading.

The Committee recommends that:

17. The Referendum Commission should not give final approval to a referendum question unless it is expressed neutrally in clear and concise language, and unless it requires a Yes or No response.

DECIDING THE OUTCOME

Level of Turnout

Few submissions asked whether the validity of the results of a referendum should depend on a minimum level of voter turnout. Although we received proposals for minimum turnouts of 50% and 70% of eligible voters, we do not support such a requirement. We agree with those witnesses who contended that the same turnout rules should apply to referenda and elections, and who pointed out that no minimum participation percentages are set for federal and provincial elections.

Formula for Passage

Options presented to the Committee for determining the outcome of a referendum vote included

- a simple majority (50%+1) of votes cast;
- more than a simple majority of votes cast; and
- a simple majority of all eligible voters.

As well, we considered the option of a geographical component, where some degree of regional support would be required.⁸

Most of the submissions which looked at this issue favoured the first option. We agree that passage of a measure should require a simple majority of votes cast. As mentioned earlier, this majority formula is basic to our legislative system, applying to the passage of legislation as well as constitutional amendments by the Legislative Assembly.

The Committee recommends that:

18. In order for a referendum question to succeed, it must be approved by a 50%+1 majority of votes cast.

REFERENDUM OPERATIONS

Timing of Referenda

Submissions regarding the timing of referenda basically fell into one of three categories as follows:

- referenda should be held in conjunction with a provincial or municipal election;
- they should be held on a separate date; or
- both of the above options should be made available.

The principal advantage of the first option centres around the cost savings. The Chief Election Officer of Ontario testified that a province-wide referendum conducted outside a general election or another electoral event would cost approximately \$40 million if an enumeration were involved. If a permanent voters' list were used, the cost would be in the neighbourhood of \$28 million. The Chief Election Officer subsequently explained that if the referendum vote were combined with a general election, its cost might decrease to approximately \$6 million. A precise figure would depend, however, on such factors as whether or not the same poll officials and poll locations, as well as the same advertising, would be used for both votes.

The second option of a separate date provides an opportunity to get focused public attention on the subject of a referendum. It eliminates the

⁸ In British Columbia an initiative vote is successful if the initiative receives the support of a simple majority of the total number of registered voters in the province, and in at least 2/3 of the electoral districts.

possibility of voter confusion resulting from the intermingling of referendum and electoral issues. It also takes into account that referenda questions may deal with matters of some urgency where a vote should not be delayed.

We recognize the benefits of each of these options and feel that both should be made available to the Legislative Assembly and the provincial government when initiating a referendum. They should accordingly have the discretion to choose whatever date for voting they consider appropriate. In the case of an initiative, however, the referendum legislation should prescribe when each option would apply.

The Committee recommends that:

19. When making an order for the holding of a referendum, the Legislative Assembly and the provincial government should specify whether the referendum will be held in conjunction with a provincial or municipal election, or on a separate date.

20. Legislation should stipulate that an initiative vote must be held within a reasonable time after the petition requirements have been met—for instance, a maximum of 12 months could be prescribed. If at all possible, however, the vote should not be held on a separate date, but rather in conjunction with a municipal or provincial election.

Administering Referenda

Provincial elections in Ontario are conducted by the Office of the Chief Election Officer. That Office, for instance, coordinates the appointment, training, and payment of election officials, and arranges rentals, equipment, and supplies for all polling places. It should exercise similar functions in regards to referenda.

The Committee recommends that:

21. Elections Ontario should have the responsibility to oversee conducting a provincial referendum. Administrative matters falling outside the traditional mandate of Elections Ontario should either be handled by that Office or by the Referendum Commission.

Local Referenda

Municipalities in Ontario currently have a general power to submit questions on any municipal matter—that is, questions within the relevant council’s jurisdiction—to their electors. These votes, however, are technically plebiscites, as the results do not have any binding effect.

We believe that the principles which justify the holding of referenda on a province-wide basis, such as accountability and adding to the legitimacy of public policy decisions, are applicable to the municipal level as well. Accordingly, municipal councils should have the same kind of discretion to hold binding referenda as is given to the Legislative Assembly under Recommendation 2.

We note that there is no general provision for citizen-initiated referenda at the local level. Such referenda are restricted to a few specific occasions—for instance, electors may petition for a vote regarding the fluoridation of a municipality’s public water supply (10% signature threshold set forth in the *Fluoridation Act*) or with respect to the authorization or prohibition of the sale of liquor in the municipality (25% signature threshold prescribed in the *Liquor Licence Act*). The results of these referenda are binding.

We received a submission from the City of Rossland, British Columbia, which pointed out that electors in that city have the right to petition council to initiate a by-law or a by-law amendment. The petition in question must meet a 20% signature requirement, but there is no subsequent referendum. Instead, within one year of receiving such a petition, (a) council must prepare a by-law to implement the initiative; and (b) the by-law must be presented for first reading. (In Rossland, electors also have a period of 30 days to petition for a referendum on a by-law which has received third reading.)⁹

One witness directly referred to Rossland’s procedures, stating that if the Government of Ontario wished to adopt a model for municipal referenda, the Rossland approach was a proven one to follow. Another submission endorsed the principles followed by Rossland (without specifically referring to the City). This submission proposed, for instance, that a procedure should be prescribed to enable citizens to initiate legislation. Under the proposal, once a valid initiative petition had been received, a by-law implementing the essence of the initiative would have to be introduced within a certain time period.

⁹ The Rossland by-law is currently being revised. Amongst other changes, *Bylaw #1962* (first reading 9 June 1997) would give Council the option of holding a plebiscite on an initiative question.

We agree that citizens should have the power to initiate legislation at the municipal level by means of petition. As stated earlier, initiatives can serve as a means of empowering individuals and groups within the political process. But consistent with our views on initiatives at the provincial level and the just-described procedures under the *Fluoridation Act* and the *Liquor Licence Act*, a successful petition should trigger a referendum; legislative action, then, should be preceded by a successful referendum. The signature threshold for a petition and the time period for signature-gathering should be the same as for province-wide initiatives.

The vote itself, whether it be an initiative vote or one ordered by council, should be held either in conjunction with a municipal election or on a separate date. The framework for the timing of provincial referenda set forth in Recommendations 19 and 20 should accordingly be adapted to the holding of municipal referenda.

The Committee recommends that:

22. The council of a municipality should have the discretion to order the holding of a referendum on any matter within the council's jurisdiction.

23. Where not otherwise authorized, voters in a municipality should have the statutory authority to require, by petition, the holding of a referendum on any matter within the jurisdiction of the municipal council.

24. A successful municipal petition under Recommendation 23 should require the signatures of at least 10% of the eligible voters in the municipality.

25. There should be a maximum of 180 days to gather the signatures on a petition from the date of its issuance.

26. The municipal referendum question must receive the final approval of the Referendum Commission. Such approval should not be given unless the question is expressed neutrally in clear and concise language, and unless it requires a Yes or No response.

27. The results of a referendum held under Recommendations 22 or 23 should be binding on the municipal council.

Alternative Methods of Voting

Several submissions addressed the issue of alternative voting methods, such as voting electronically or by mail or telephone. Some submissions highlighted the potential cost savings, whereas others were concerned about the lack of secrecy and the opportunity for abuse which would lead to inaccurate results.

We believe that alternative voting methods should be made available, if the Referendum Commission so agrees. We note that the *Municipal Elections Act 1996* permits such methods.

The Committee recommends that:

28. The Referendum Commission should have the power to authorize electors to use an alternative voting method, such as voting electronically or by mail or telephone, that does not require electors to attend at a voting place in order to vote.

Campaign Regulation: Financing

The comments made to the Committee on the financing of a referendum campaign focused on the issue of spending limits. Opinion was divided on the issue, although more favoured limits than not. One witness referred to referendum practices in Canada and the United States, including the referendum on the Charlottetown Accord, and concluded that correlations between spending and referendum results were very hard to draw.¹⁰

It is the Committee's view that fairness in a referendum campaign would be fostered if restrictions on spending and contributions were prescribed. Financing limits already apply to the operation of election campaigns in Ontario, as illustrated by the following:

Campaign Expenses: The spending limit for a registered party in an election is \$0.40 for each elector entitled to vote in all the electoral districts in which there is an official candidate of that party. There are also spending limits for candidates.¹¹

¹⁰ This witness recommended that for the "first go-round" referendum legislation in Ontario might not include spending limits.

¹¹ The candidate's spending limit includes all expenses incurred by the candidate's campaign organization, and by others on the candidate's behalf during the campaign period (e.g. the constituency association). The general ceiling is determined by the following formula: \$2 for each of the first 15,000 electors entitled to vote in the constituency; \$1 for each of the next 10,000 electors; and \$0.25 for each of the remaining electors.

Advertising expenses are one kind of campaign expense, and are incorporated in the above limits; thus, there is no separate maximum applicable to advertising. In general, campaign advertising is limited to a period of 21 days, ending two days before election day.

Campaign Contributions: In any year, a person, corporation, or trade union may contribute up to \$4,000 to each registered provincial party, and up to \$750 to any registered constituency association; however, the total contributions to all constituency associations of the same party must not exceed \$3,000. During an election, extra contributions may be made. An additional \$4,000 may be given to each party, and up to \$750 to any candidate; but the total contributions to all candidates of the same party must not exceed \$3,000.

Ontario's election financing legislation also provides for the disclosure of campaign expenses and income. The chief financial officer of every registered party, constituency association, and candidate must file with the Commission on Election Finances a financial statement of election income and expenses. This statement and all other documents filed with the Commission are public records and must be made available for public inspection. The Commission also must publish a joint summary of the election income and expenses of each candidate and constituency association endorsing that candidate, in a newspaper circulated in the candidate's electoral district.

The above restrictions should be adapted to referendum campaigns. In so recommending, we recognize that restrictions on campaign activity must not violate the guarantees of freedom of expression and freedom of association under the *Charter of Rights and Freedoms*.

The Committee recommends that:

29. Spending and contribution limits, as well as disclosure requirements, should be prescribed for a referendum campaign, and should mirror provisions applicable to provincial election campaigns in Ontario. More particularly, each recognized organization which seeks to participate in a referendum should have the same rights and obligations as a registered political party under the provincial *Election Finances Act*.

30. The Commission on Election Finances should have the responsibility to regulate the financial aspects of referenda, including the supervising of limits on campaign expenses and contributions, and the recognizing of organizations referred to in Recommendation 29.

MINORITIES

As mentioned earlier, the issue of minority rights was a major concern of witnesses critical of referenda. This concern was expressed in the recommendation that the government not permit referenda to reduce minority rights, such as the right to French-language services.

One witness contended that when questions are boiled down to “yes” or “no” answers, the tradeoffs and compromises which enable minorities to exert some influence on the social consensus are discouraged. This organization then stated that by promoting no-compromise, winner-take-all solutions, a referendum can encourage majorities to take unfair advantage of their majority position, and to abuse minorities. It also thought that in a representative democracy as opposed to a “plebiscitary democracy”, the translation of complaints into votes at election time gave politicians an incentive to reach some kind of accommodation with minorities who felt aggrieved.

Another perspective held that even if one could go to court and have a referendum decision overturned as infringing minority rights guaranteed by the Constitution, the kind of debate that occurred during the referendum campaign itself could be very damaging to society. Also, this witness felt that referenda might be used to change the Constitution in a way which diminished minority rights.

Other witnesses, however, highlighted the importance of the *Constitution Act, 1982*, which includes the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. These constitutional provisions provide entrenched protection for minority rights and aboriginal rights. As one witness remarked, prior to the adoption of the *Charter* the debate surrounding the impact of referenda on minority rights would have been much more extensive.

We agree that the protection offered by provisions in the *Constitution Act, 1982*—having as they do, a constitutional and not just a statutory basis—is significant. We also wish to reaffirm the importance of the Referendum Commission which we recommended earlier. In the case of all applications for the issuance of an initiative petition, the Commission would have the specific mandate to determine whether the initiative would be in violation of the Constitution of Canada, which includes not only the *Charter of Rights and Freedoms*, but also protections for denominational education rights and aboriginal and treaty rights. The Commission would have the further responsibility of determining if there were a violation of the Ontario *Human Rights Code*. If any violations were found, the petition would not be issued.

In the case of other referenda, except those pertaining to the Constitution itself, the Commission would have to determine if the proposed

referendum question—in the sense of the proposed governmental or legislative action—met the same conditions. Otherwise, the referendum could not proceed.

LEGISLATIVE AND ELECTORAL REFORM

Although our hearings focused on referenda, several submissions raised issues of legislative and electoral reform. They did so, partially in response to the Government's Consultation Paper, which asked if citizens should have the right to petition for the recall of their MPP. The Consultation Paper defined recall as a form of initiative in which citizens might propose and then decide in a referendum to remove an elected official from office.

One view put forward to the Committee held that the issue of recall could be divorced from that of referenda. This is our assessment as well; although both concepts require some kind of petitioning process, recall does not focus upon citizen participation in public policy decision-making. Rather it is electoral in nature; a seat is declared vacant and a by-election is held to fill the vacancy. We do wish to note, however, that submissions were divided over whether recall should be adopted in Ontario.

With respect to other reforms, a system of proportional representation was promoted before the Committee as a means of enhancing accountability and confidence in our democratic system. We believe that the issues of electoral reform and recall raise very important questions and should be the subject of a separate set of public hearings.

The Committee recommends that:

31. The Standing Committee on the Legislative Assembly should be authorized to review and report on the issues of electoral reform and recall, in accordance with a schedule to be determined by the Committee. Public hearings must form part of the review process.

LIST OF RECOMMENDATIONS

Concept of Referenda

1. The Government of Ontario should introduce legislation authorizing the holding of provincial referenda. Such referenda should be permissible on any topic within the jurisdiction of the Province of Ontario, but should occur within the legislative framework set forth in the recommendations which follow. The topic of the referendum must be a measure which requires the passage of a bill (with the exception of a constitutional referendum, where implementation would require the passage of a constitutional resolution). (4)

Initiation and Legal Effect of Referenda

2. The Legislative Assembly should have the discretion to order the holding of a referendum on any matter of public concern. (6)
3. The government should not introduce in the Legislative Assembly an amendment to the Constitution of Canada, unless a referendum has first been conducted with respect to the subject matter of that amendment, and approval of the voters has been obtained. (9)
4. The government should not introduce in the Legislative Assembly a bill that imposes a new tax, unless a referendum has first been conducted with respect to the imposition of the tax in question, and approval of the voters has been obtained. An exception to this referendum requirement should apply in the case of revenue neutral changes in taxation. (11)
5. Statutory authority should be provided for the holding of citizen-initiated referenda, whereby citizens by petition may require that a referendum be conducted on any matter within the jurisdiction of the Legislature. (12)
6. An application for the issuance of an initiative petition should be made to the Office of the Chief Election Officer of Ontario (Elections Ontario). The application procedure should require a declaration that the applicant is eligible to vote in a referendum in Ontario. (13)
7. An initiative petition must be signed by at least 10% of the eligible voters in the province in order for the initiative to be put on a referendum ballot. (13)
8. There should be a maximum period of 180 days to gather the signatures on a petition from the date of its issuance, and to submit it to the Legislative Assembly. (14)

9. It should be an offence for signature canvassers to receive any remuneration for the gathering of signatures or to provide any kind of inducement to an individual to sign, or to refrain from signing, a petition. A related offence should state that an individual must not accept an inducement to sign, or to refrain from signing, a petition. (14)

10. Where a measure is approved in a referendum, the government must introduce a bill to implement the results of the vote, as follows:

- in the case of a simple question, the bill must be introduced for first reading;
- in the case of a referendum on a more defined proposition, the bill should be placed on the Orders and Notices paper for second reading. In accordance with the Standing Orders, the bill must previously have been printed and distributed.

In both cases, the referendum-inspired bill should be considered a government bill, and should be pursued by the government at the earliest reasonable opportunity.

This procedure should apply whether the referendum is initiated by the Legislative Assembly or by citizens. (18)

11. Where the petition requirements have been satisfied, the government should have the option of implementing the substance of the initiative through the introduction of a bill at the earliest practicable opportunity. An initiative vote would accordingly not be held. (18)

12. A Referendum Commission headed by justices of the Ontario Court (General Division) should be established. Its members should be appointed by the Legislative Assembly of Ontario. (19)

13. The Referendum Commission should have exclusive jurisdiction to hear any judicial proceeding relating to the proposed referendum legislation. (19)

14. All applications for the issuance of an initiative petition should be referred by Elections Ontario to the Referendum Commission for the following determination: the Commission must determine whether the proposed initiative, if implemented, would be in compliance with the Constitution of Canada, including the Canadian Charter of Rights and Freedoms and the distribution of legislative powers between the federal and provincial levels of government. It must also determine if there is compliance with the Ontario Human Rights Code. If these

conditions are not satisfied, the application for the issuance of the petition must be refused.

In the case of other referenda, with the exception of constitutional referenda, the Commission should make the same kind of determination. If the above conditions are not met, the referendum should not proceed. (19)

Defining the Issues for Voting

15. Where the Legislative Assembly or the government initiates a referendum, there should be public consultation, after which there should be a report to the Assembly on the wording of the ballot question. (20)
16. After its tabling in the House, this report must be referred to the Referendum Commission, which would have the authority to either confirm or vary the proposed wording. The Commission should have the same powers of approval with respect to the wording of proposed initiatives, which would initially be drafted by the initiative proponents. (20)
17. The Referendum Commission should not give final approval to a referendum question unless it is expressed neutrally in clear and concise language, and unless it requires a Yes or No response. (21)

Deciding the Outcome

18. In order for a referendum question to succeed, it must be approved by a 50%+1 majority of votes cast. (22)

Referendum Operations

19. When making an order for the holding of a referendum, the Legislative Assembly and the provincial government should specify whether the referendum will be held in conjunction with a provincial or municipal election, or on a separate date. (23)
20. Legislation should stipulate that an initiative vote must be held within a reasonable time after the petition requirements have been met—for instance, a maximum of 12 months could be prescribed. If at all possible, however, the vote should not be held on a separate date, but rather in conjunction with a municipal or provincial election. (23)
21. Elections Ontario should have the responsibility to oversee conducting a provincial referendum. Administrative matters falling outside the traditional mandate of Elections Ontario should either be handled by that Office or by the Referendum Commission. (23)

22. The council of a municipality should have the discretion to order the holding of a referendum on any matter within the council's jurisdiction. (25)
23. Where not otherwise authorized, voters in a municipality should have the statutory authority to require, by petition, the holding of a referendum on any matter within the jurisdiction of the municipal council. (25)
24. A successful municipal petition under Recommendation 23 should require the signatures of at least 10% of the eligible voters in the municipality. (25)
25. There should be a maximum of 180 days to gather the signatures on a petition from the date of its issuance. (25)
26. The municipal referendum question must receive the final approval of the Referendum Commission. Such approval should not be given unless the question is expressed neutrally in clear and concise language, and unless it requires a Yes or No response. (25)
27. The results of a referendum held under Recommendations 22 or 23 should be binding on the municipal council. (25)
28. The Referendum Commission should have the power to authorize electors to use an alternative voting method, such as voting electronically or by mail or telephone, that does not require electors to attend at a voting place in order to vote. (26)
29. Spending and contribution limits, as well as disclosure requirements, should be prescribed for a referendum campaign, and should mirror provisions applicable to provincial election campaigns in Ontario. More particularly, each recognized organization which seeks to participate in a referendum should have the same rights and obligations as a registered political party under the provincial *Election Finances Act*. (27)
30. The Commission on Election Finances should have the responsibility to regulate the financial aspects of referenda, including the supervising of limits on campaign expenses and contributions, and the recognizing of organizations referred to in Recommendation 29. (27)

31. The Standing Committee on the Legislative Assembly should be authorized to review and report on the issues of electoral reform and recall, in accordance with a schedule to be determined by the Committee. Public hearings must form part of the review process. (29)

APPENDIX A

Dissenting Opinion from the Liberal Members

Dissenting Opinion from the Liberal Members

The Committee members of the Liberal caucus do not oppose referenda per se. We are very supportive of referenda and plebiscites when they are initiated by democratically elected local governments - a longstanding tradition in this province and indeed across the country.

What the Committee members of the Liberal caucus are opposed to is the government's intention to introduce provincial referenda on issues that are more appropriately handled without resorting to the expensive and potentially manipulative referenda process. Democratically elected governments must have the courage to confront and deal with difficult issues and to make tough decisions -- even those that might be unpopular. We do not feel that it is appropriate for an elected government to avoid its responsibility for making tough decisions by seeming to hand them off to the general public.

This is the case particularly with the government's intention to mandate referenda on new taxes. We believe, as this Report mentions, that governments will continue to rise and fall on the basis of the popularity of their decisions. In the case of taxes, we believe it is impossible to predict the kinds of circumstances which might arise that may lead a government to impose such an invariably unpopular measure, but that it must not be hamstrung in its ability to do so.

Nevertheless, we would be willing to support the judicious use of provincial referenda to address non-partisan issues of general importance to all Ontarians, such as national unity.

The serious and potentially very powerful tool of referenda should be used only in a non-political manner, on condition that the referendum question is formulated and unanimously agreed to by a committee composed of members of all three political parties. Only in this way do we believe we can ensure the integrity of the referenda process.

We cannot agree with what we believe this government wants to do, which is to put various questions to referenda that will advance the government's own political agenda and that will allow it to walk away from its responsibilities for the consequences that result.

The government's ambiguity in this matter is apparent in its handling of the issue of amalgamation of the cities in the Greater Toronto Area. On the one hand, they are proposing the present motion to enshrine provincial referenda on all kinds of topics of interest to this government. On the other hand, they have proceeded with their plans to amalgamate the GTA into a Mega-city, ignoring the overwhelmingly negative results of a municipal referendum on the issue.

The Liberal members believe that if the government genuinely believed in referenda, it would have taken into account the objections of the municipal voters in the GTA to the mega-city. The government's inconsistency on this issue can be seen as hypocritical and high-handed to the voters in the GTA who believe their concerns have been ignored, and

casts into doubt the government's commitment to being responsive to outcomes it has no control over and that do not fit into its agenda.

Likewise, given the evidence of this most recent experience, the Liberal members cannot support the use of referenda as a tool of a government to 'cherry-pick' those sensitive issues that it wishes to position as being the direct responsibility of the electorate. A democratically elected government should not be able to walk away from its responsibility for tough decisions by offloading them onto the people who elected it.

Finally, the Liberal members are very concerned that this motion does nothing to protect the rights of Ontario minorities. We are a multicultural and diverse society, yet this motion includes no safeguards from the hatred, intolerance or prejudice that can be stirred up by referenda on unpopular issues. If this government were to call a referendum on the issue of bilingualism and the funding of French language services, we are concerned about how the rights of the Francophone minority would be protected.

The Liberal members feel that a nominally independent, government-appointed Referenda Commission would not be sufficient to safeguard the greater public interest in these matters. Only by subjecting all referenda activities to public scrutiny can their non-biased nature be assured. Consequently, we still believe that securing all-party agreement on these issues is the best way to maintain public confidence in the integrity of the entire process.

APPENDIX B

Dissenting Opinion from the NDP Members

Dissenting Opinion from the NDP Members

We appreciate having had the opportunity to examine the issue of referenda. We support the majority of the recommendations in the report which call upon the government to put in place a referendum law to govern the process of referenda as well as to allow for citizen initiated referenda in the belief that they will help to address the high level of cynicism which many members of the public feel towards all politicians. We are however ourselves more than a little cynical of the Conservative members' reasons for proceeding with this initiative and wish to state our dissent on a few key points.

We believe that the parliamentary process should remain the basis of our system of government. Indeed we believe that there are many improvements that can and should be made to that system to render it more democratic and we look forward to the committee continuing its work on the broader issue of legislative and electoral reform as set out in recommendation 31.

We are in favour of referenda as a tool of democratic expression. We believe it is best used on major issues of concern to the public and not as a replacement for the parliamentary process. When used wisely and appropriately the referendum process can help enhance the democratic process and be a useful tool for resolving difficult issues, ensuring accountability to citizens and determining the public will on a given issue.

A referendum law will never replace the need for responsible, democratically elected legislators who take responsibility for their actions; nor will it diminish the importance of ministerial accountability to the Legislature and to the public.

We therefore disagree with the notion of enshrining in law a requirement that the government must hold referenda on certain questions and believe that it is up to the government and the Legislature of the day to decide whether an issue should be put to a referendum. We dissent from recommendations 3 and 4 in this report which would require the government to hold a referendum on constitutional changes and on new taxes.

We believe that on major constitutional questions it is appropriate, even necessary, to hold a referendum. We supported the decision by the first ministers and the House of Commons to hold a referendum on the Charlottetown Constitutional Accord. However there may be constitutional issues on which the public will could be easily ascertained without a referendum and we would not want to see the government bound to the delay and expense [some \$28 million, even with a permanent voters' list] which a mandated referendum would require. The Legislature should decide whether a particular constitutional issue should go to a referendum.

We disagree strongly with the view of the Conservative majority which would require a referendum in order to increase taxes. We agree that the level of taxation is fundamental to the well being of our society but so are the other factors which together create a good society. Taxation policy cannot and should not be separated from social and justice policy. Why should it be necessary to hold a referendum in order to increase taxes but not in order to cut spending to our health care, education, social service or justice systems? And even within the area of taxation how can you separate, as the Conservative members are trying to do, taxes from fees?

The differences which political parties and individual politicians hold on these issues are at the heart of our system of responsible government and key to the accountability which all of us owe the public.

We support the notion of citizen initiated referenda and believe that the 10% threshold and the six month timeline for the gathering of signatures provides a reasonable benchmark in determining whether there is sufficient public support to engage the referendum process. We also agree with the provision for municipal referenda. We dissent from recommendation 7 to the extent that it does not go far enough in dealing with the need for regional referenda where the issue and the impact is regional but provincial legislation is required to implement the change.

The example we gave in committee is the creation of the megacity in Metropolitan Toronto. We believe that in such a circumstance the 10% threshold for a citizen initiated referendum should be applied to the eligible voters inside Metro Toronto and not across the entire province.

We cannot emphasize enough the need to ensure that any referenda process respects the rights of the various minorities in Ontario. We stress the need to put in place a mechanism to ensure that as set out in the report.

We urge the Government to accept our proposals as it drafts legislation on this important issue.

Respectfully submitted,

Tony Silipo, MPP---Dovercourt

Bud Wildman, MPP---Algoma

APPENDIX C

**List of Witnesses appearing before the Standing Committee on
the Legislative Assembly's Hearings into the Issue of Referenda**

**LIST OF WITNESSES APPEARING BEFORE
THE STANDING COMMITTEE ON THE LEGISLATIVE ASSEMBLY'S
HEARINGS INTO THE ISSUE OF REFERENDA**

MONDAY, SEPTEMBER 9, 1996:

From the Office of the Chief Election Officer: Warren R. Bailie, Chief Election Officer.

From the Ministry of the Attorney General: Michel Hélie, Counsel, Constitutional Law Branch.

Patrick Boyer.

From the Ontario Taxpayer's Federation: Paul Pagnuelo, Executive Director.

From the Reform Party of Canada: Scott Reid, Senior Caucus Researcher.

TUESDAY, SEPTEMBER 10, 1996:

Ed Harper, M.P., Simcoe Centre.

From the Brampton Taxpayers Coalition: Ernest MacDonald.

Paris Gardos.

From Taxpayers Coalition Burlington Inc.: Frank Gue, Education Chair.

From Ontarians for Responsible Government: Colin T. Brown, President.

From the Canadian Taxpayers Federation: Jason Kenney.

Ted White, M.P., North Vancouver.

David Mitchell.

From Direct Democracy Group: William S. Wills, Chairman; Ernst Kneisel.

Darin David Barney.

From the Tax Equity Alliance: William G. Clark, Chair; Carol Burtin-Fripp, Vice-chair.

From the Taxpayers Coalition of Caledon: Don Crawford, Chairman.

From the Ontario Catholic Teachers Association: Marlies Rettig, President; Claire Ross, General Secretary; Paul Cavalluzzo, Counsel.

WEDNESDAY, SEPTEMBER 11, 1996:

From the Freedom Party of Ontario: Robert Metz, President; Lloyd Walker, Manager, Special Projects.

From the London-Middlesex Taxpayers; Coalition: Jim Montag, Chairperson.

John Hogg.

Greg Vezina.

From Democracy Watch: Duff Conacher, Coordinator.

From Association des enseignantes et des enseignants franco-ontariens: Guy Matte, directeur général; Roger Régimbal, président.

From Citizens for Fair Taxes: Frank Spink, Chairman.

From the Communist Party of Canada (Marxist-Leninist), Ontario Regional Committee: Anna Dicarlo.

THURSDAY, SEPTEMBER 12, 1996:

From the City of Sault Ste. Marie: Stephen E. Butland, Mayor.

Andrew C. Staples.

From the Uxbridge Ratepayers Association: June Paton Davies; Anne Holmes.

John Deverell.

From the Hastings County Ratepayers Association: Trueman Tuck.

From the Power Workers' Union: John Murphy, President; Chris Dassios, Legal Counsel.

From the Progressive Conservative Youth Federation of Canada: Tasha Kheiriddin, President; Walied Soliman, President, Ontario Progressive Conservative Youth Association.

From Bayview Glen Ratepayers' Group: Howard Shore, President.

David Vallance.

From the Canadian Civil Liberties Association: Alan Borovoy.

From Agree Inc: Rick Weiler, Partner.

From the Ontario Separate School Trustees' Association: Patrick J. Daly, President; Thomas Reilly, General Secretary for the Ontario Conference of Catholic Bishops; Patrick Slack, Executive Director; Monsignor Dennis Murphy, Director of Religious Education.

From the Ontario Secondary School Teachers' Federation: Jim McQueen, Vice President; Michael Walsh, Executive Officer.

WEDNESDAY, NOVEMBER 6, 1996:

Max J. Radiff.

From the Association canadienne-française de l'Ontario: Daniel St-Louis, André J. Lalonde, président.

Maximus Perera.

APPENDIX D

Federal/Provincial/Territorial Legislation re: Referenda

FEDERAL/PROVINCIAL/TERRITORIAL LEGISLATION RE: REFERENDA

The table below outlines key legislative provisions respecting the holding of *Canada-wide* and *provincial/territorial-wide* referenda. Ontario and Nova Scotia are excluded from the table as they have not enacted legislation authorizing provincial referenda.

For a comprehensive understanding of these provisions, reference should be made to the statutes themselves.

<i>Jurisdiction</i>	<i>Legislation</i>	<i>Who Initiates a Referendum?</i>	<i>Subject Matter</i>	<i>Who Writes the Question?</i>	<i>Results Binding on Government?</i>
Canada	Referendum Act	Cabinet	any constitutional matter	drafted by gov't but after consultation with opposition; approved by Parliament	No
Alberta	Election Act	Cabinet	any matter ¹	Cabinet	No
Alberta	Constitutional Referendum Act	Cabinet, preceding any vote in the Legislature on a resolution for a constitutional amendment ²	constitutional amendments	drafted by Cabinet, approved by Legislature	Where a measure is approved or disapproved by a majority of votes cast, result is binding on Gov't initiating referendum: in particular, Gov't must, as soon as practicable, take steps considered necessary or advisable to implement results of referendum

¹ Technically, the question must relate to the introduction or amendment of legislation.

² In addition to providing for mandatory constitutional referenda, the Alberta Act authorizes permissive referenda whereby the government may choose to hold a referendum on any constitutional matter.

<i>Jurisdiction</i>	<i>Legislation</i>	<i>Who Initiates a Referendum?</i>	<i>Subject Matter</i>	<i>Who Writes the Question?</i>	<i>Results Binding on Government?</i>
---------------------	--------------------	------------------------------------	-----------------------	---------------------------------	---------------------------------------

Alberta

Alberta Taxpayer Protection Act ³	Cabinet, preceding introduction of bill imposing general sales tax	sales tax	drafted by Cabinet, approved by Legislature	Gov't can introduce bill imposing general sales tax only if Chief Electoral Officer announces result of referendum on this issue first; legislation incorporates above provision in Constitutional Referendum Act on binding nature of referenda
----------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------	-----------	------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

**British
Columbia**

Referendum Act	Cabinet	any matter of public interest or concern	Cabinet	Where a measure is approved or disapproved by a majority of votes cast, result is binding on Gov't initiating referendum: in particular, Gov't must, as soon as practicable, take steps considered necessary or advisable to implement results of referendum including any or all of the following: <ul style="list-style-type: none"> • introducing or changing programs or policies; • introducing legislation during
----------------	---------	---------------------------------------------	---------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

³ On June 2, 1997, the Alberta Government introduced for first reading Bill 26, the *No Tax Increase Act*. The new Act would apply to bills which sought to increase the tax rates set out in certain sections of the *Alberta Income Tax Act* or other tax rates prescribed by regulation. Before such a tax bill could be introduced in the Legislative Assembly, the increase in question would have to be approved by a majority of the votes cast in a referendum. Notwithstanding this requirement, a tax rate might be increased (1) where necessary to give effect to a restructuring of taxation authority between the federal government and provincial governments; and (2) where not designed to generate an overall increase in provincial revenue. In general, the referendum would be initiated by Cabinet, with the question(s) drafted by Cabinet and approved by the Legislature if it were in session.

Jurisdiction	Legislation	Who Initiates a Referendum?	Subject Matter	Who Writes the Question?	Results Binding on Government?
--------------	-------------	-----------------------------	----------------	--------------------------	--------------------------------

first session after referendum results are known

British Columbia	Recall and Initiative Act ⁴	On receipt of draft bill and initiative petition signed by at least 10% of the registered voters in each electoral district, a select standing committee on Legislative Initiatives must either:	any matter within the jurisdiction of the Legislature	whoever starts campaign to sign petition ⁶	Initiative vote is successful if
		<ul style="list-style-type: none">• recommend that the draft bill be introduced, in which case the Gov't must introduce the bill at the earliest practicable opportunity;⁵ or			<ul style="list-style-type: none">• more than 50% of the registered voters in the province support the initiative; and
		<ul style="list-style-type: none">• <u>refer</u> the petition and draft bill to the Chief Electoral Officer, who must hold an initiative vote.			<ul style="list-style-type: none">• more than 50% of the registered voters in at least 2/3 of the electoral districts also support it

Gov't must then introduce the bill at the earliest practicable opportunity⁷

⁴ As revealed in the report, the Standing Committee on the Legislative Assembly considers the concept of recall to be separate from that of referenda. Accordingly, only initiative provisions of the British Columbia Act are summarized in the table.

⁵ If the bill is for the appropriation of public revenue or the imposition of a tax, the recommendation of the Lieutenant Governor must be requested.

⁶ The draft bill, however, must be written in a clear and unambiguous manner. This requirement is a precondition to the issuance of an initiative petition by the Chief Electoral Officer.

⁷ See note 5 above.

<i>Jurisdiction</i>	<i>Legislation</i>	<i>Who Initiates a Referendum?</i>	<i>Subject Matter</i>	<i>Who Writes the Question?</i>	<i>Results Binding on Government?</i>
British Columbia	Constitutional Amendment Approval Act	Cabinet, preceding tabling in Legislature of resolution for a constitutional amendment	constitutional amendments	Cabinet	Gov't cannot introduce resolution for a constitutional amendment unless a referendum has first been conducted under the Referendum Act with respect to the matter
Manitoba	Balanced Budget, Debt Repayment and Taxpayer Protection Act	Cabinet, preceding introduction of bill increasing taxes under Health and Post Secondary Education Tax Levy Act; Income Tax Act; Retail Sales Tax Act; or Part I of Revenue Act ⁸	possible tax increases	Cabinet	Gov't cannot introduce a bill to raise taxes under certain specified Acts without holding a referendum first, where a majority of votes cast support the tax increase
Newfoundland	Election Act ⁹	Cabinet	any matter of public concern	Cabinet	No
New Brunswick	Elections Act	Cabinet	any matter	Cabinet	No
Prince Edward Island	Plebiscites Act	Cabinet	any matter of public concern, or respecting any provincial Act, any	Cabinet	No

⁸ There are two exceptions to this referendum requirement: (1) where the increase in tax rates is designed to restructure the tax burden, but is revenue neutral; and (2) where the increase results from changes in federal tax laws and is necessary to maintain provincial revenue or to give effect to a restructuring of federal/provincial taxation authority.

⁹ Under another Act—the Elections Act, 1991—the Cabinet may direct that a plebiscite or a referendum be held on any matter of public concern. This provision has not been proclaimed in force.

Jurisdiction	Legislation	Who Initiates a Referendum?	Subject Matter	Who Writes the Question?	Results Binding on Government?
--------------	-------------	-----------------------------	----------------	--------------------------	--------------------------------

order in council made pursuant to any such enactment, or any question of enforcement of any such enactment

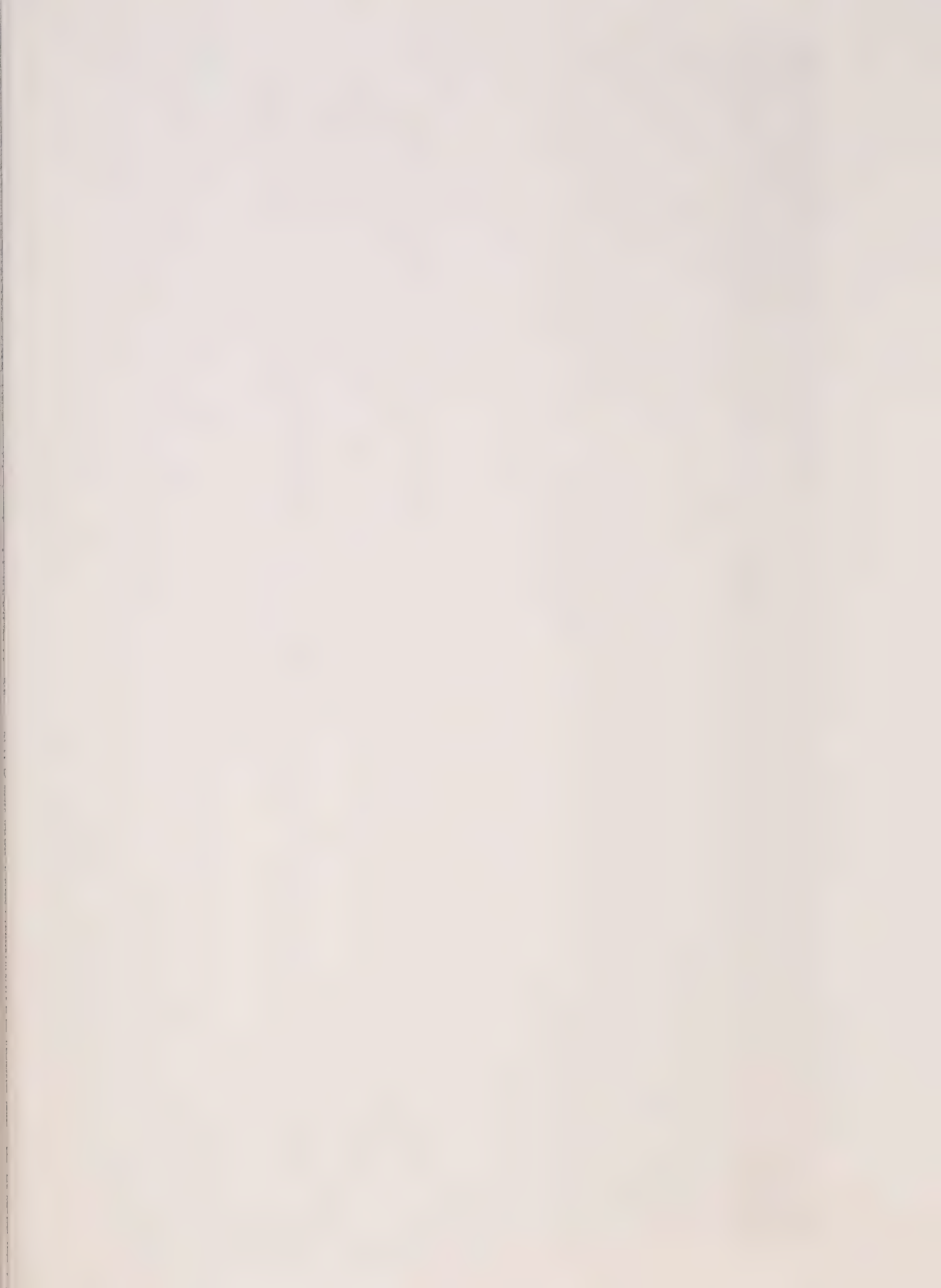
Quebec	Referendum Act	(1) Cabinet with the approval of the National Assembly, or (2) Cabinet, after the National Assembly passes a bill	any matter	(1) Cabinet with approval of the National Assembly; or (2) National Assembly by passing a bill containing text of question	No; however, a bill adopted by the National Assembly which says that it must be submitted to a referendum cannot be presented for assent until the referendum has been held
Saskatchewan	Referendum and Plebiscite Act	referendum or plebiscite by Cabinet plebiscite only by Legislature plebiscite when 15% of electors sign a petition	any matter of public interest or concern any question any matter within the jurisdiction of the Government of Saskatchewan	Cabinet Legislature whoever starts the campaign to sign the petition ¹⁰	In the case of a referendum, if a measure is approved or disapproved by more than 60% of votes cast (where at least 50% of eligible voters voted), result is binding on Gov't initiating referendum: in particular, Gov't must, as soon as practicable, take steps considered necessary or advisable to implement results of referendum including any or all of

¹⁰ On an application by the Minister responsible for the administration of the Act, the Court of Queen's Bench may approve the question or change the wording (1) to express more clearly the intent of the petitioners; or (2) where possible, to bring the question within provincial jurisdiction. The Court may also direct that no plebiscite be held, where the question concerns a matter beyond provincial jurisdiction.

<i>Jurisdiction</i>	<i>Legislation</i>	<i>Who Initiates a Referendum?</i>	<i>Subject Matter</i>	<i>Who Writes the Question?</i>	<i>Results Binding on Government?</i>
<p>the following:</p> <ul style="list-style-type: none"> • introducing or changing programs or policies; • introducing legislation during first session after referendum results are known 					
<i>Northwest Territories</i>	Plebiscite Act ¹¹	Government	any matter	Government	No
<i>Yukon</i>	Plebiscite Act ¹²	Government	any matter	Government	No

¹¹ The recent "Public Vote" on guaranteed equal representation for men and women in the Nunavut Legislative Assembly was not conducted under the Plebiscite Act, but rather under an agreement between the three signatories to the Nunavut Political Accord—namely, the Government of Canada, the Government of the Northwest Territories, and Nunavut Tunngavik Incorporated. The Plebiscite Act does not authorize a plebiscite in only part of the Northwest Territories and has a longer residency requirement for voter eligibility (three years) than was applied to the public vote (one year).

¹² Part I of the Public Government Act repeals the Plebiscite Act, but has not come into force. It authorizes the Legislative Assembly to direct by resolution that a referendum be held on any matter. The resolution must meet certain conditions—for instance, it must have the support of at least 2/3 of the Members present; contain the terms of the referendum question(s); and state whether or not the results of the referendum will be binding upon the Assembly.



	<i>Territoire de compétence</i>	<i>Loi</i>	<i>Qui prend l'initiative du référendum?</i>	<i>Objet</i>	<i>Qui rédige la question?</i>	<i>Les résultats lient-ils le gouvernement?</i>
<i>Territoires du Nord-Ouest</i>	<i>Plebiscite Act¹¹</i>	le gouvernement	n'importe quelle question	le gouvernement	non	
<i>Yukon</i>	<i>Plebiscite Act¹²</i>	le gouvernement	n'importe quelle question	le gouvernement	non	

¹¹ Le récent «scrutin public» sur la garantie de l'égalité de représentation entre hommes et femmes devant l'Assemblée législative de Nunavut, n'a pas été tenu en vertu de la *Plebiscite Act*, mais plutôt en vertu d'une entente entre les trois signataires de l'Accord politique sur le Nunavut, soit le gouvernement du Canada, le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et Nunavut Tungavik Incorporated. La *Plebiscite Act* n'autorise pas l'organisation d'un plébiscite dans une partie seulement des Territoires du Nord-Ouest et assujettit le droit de vote à la condition d'une période de résidence plus longue (trois ans) que pour le scrutin public (un an).

¹² La partie I de la *Public Government Act* abroge la *Plebiscite Act*, mais elle n'est pas entrée en vigueur. Elle autorise l'Assemblée législative à donner l'ordre, sous la forme d'une résolution, d'organiser un référendum sur n'importe quel objet. La résolution doit satisfaire à certaines conditions; par exemple, gagner l'appui d'au moins les 2/3 des députés présents; contenir les termes de la question du référendum et déclarer si les résultats du référendum lieront ou non l'Assemblée.

<i>Territoire de compétence</i>	<i>Loi</i>	<i>Qui prend l'initiative du référendum?</i>	<i>Objet</i>	<i>Qui révisé la question?</i>	<i>Les résultats lient-ils le gouvernement?</i>
Saskatchewan	Referendum and Plebiscite Act	référendum ou plébiscite par le Conseil des ministres	toute question d'intérêt public	le Conseil des ministres	Dans le cas d'un référendum, si une mesure est approuvée ou rejetée par plus de 60 % des voix exprimées (si au moins 50 % des électeurs admissibles ont participé au scrutin), les résultats sont exécutoires; en particulier, le gouvernement est tenu de prendre, aussitôt que possible, les mesures considérées comme nécessaires, ou recommandées, pour mettre en oeuvre les résultats du référendum, dont l'une des mesures suivantes, ou chacune d'entre elles :
		plébiscite uniquement par l'Assemblée législative	n'importe quelle question	l'Assemblée législative	• dépôt ou modification de programmes ou de politiques;
		plébiscite quand 15 % des électeurs signent une pétition	toute question relevant de la compétence du gouvernement de Saskatchewan	quiconque lance la campagne de signature de la pétition ¹⁰	• dépôt d'une loi pendant la première session suivant la publication des résultats du référendum

¹⁰ Sur demande du ministre responsable de l'application de la loi, la Cour du Banc de la Reine peut approuver la question ou en modifier l'énoncé 1) afin d'exprimer plus clairement l'objectif des requérants; ou 2), dans la mesure du possible, afin de faire relever la question de la compétence provinciale. La cour peut également interdire l'organisation de plébiscite, si la question porte sur un sujet au-delà de la compétence provinciale.

<i>Territoire de compétence</i>	<i>Loi</i>	<i>Qui prend l'initiative du référendum?</i>	<i>Objet</i>	<i>Qui rédige la question?</i>	<i>Les résultats lient-ils le gouvernement?</i>
<i>Québec</i>	<i>Loi sur la consultation populaire</i>	1) Le Conseil des ministres avec l'approbation de l'Assemblée nationale ou 2) le Conseil des ministres, après l'adoption d'un projet de loi par l'Assemblée nationale	n'importe quelle question	1) le Conseil des ministres avec l'approbation de l'Assemblée nationale; ou 2) l'Assemblée nationale en adoptant un projet de loi contenant le texte en question	Non; néanmoins, on ne peut pas demander la sanction d'un projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale et prévoyant qu'il doit faire l'objet d'un référendum, avant le référendum.

<i>Territoire de compétence</i>	<i>Loi</i>	<i>Qui prend l'initiative du référendum?</i>	<i>Objet</i>	<i>Qui régit la question?</i>	<i>Les résultats font-ils le gouvernement?</i>
<i>Terre-Neuve</i>	<i>Election Act</i> ⁹	le Conseil des ministres	toute question d'intérêt public	le Conseil des ministres	non
<i>Nouveau-Brunswick</i>	<i>Elections Act</i>	le Conseil des ministres	n'importe quelle question	le Conseil des ministres	non
<i>Île-du-Prince Édouard</i>	<i>Plebiscites Act</i>	le Conseil des ministres	toute question d'intérêt public, ou concernant une loi provinciale, un décret en conseil rendu en vertu de la promulgation d'une loi, ou toute question de mise en application de ladite loi	le Conseil des ministres	non

⁹ En vertu d'une autre loi—la *Elections Act, 1991*—le Conseil des ministres peut donner l'ordre d'organiser un plébiscite ou un référendum sur toute question d'intérêt public. Cette disposition n'a pas été promulguée.

<i>Territoire de compétence</i>	<i>Loi</i>	<i>Qui prend l'initiative du référendum?</i>	<i>Objet</i>	<i>Qui rédige la question?</i>	<i>Les résultats lient-ils le gouvernement?</i>
Colombie-Britannique	Constitutional Amendment Approval Act	le Conseil des ministres, avant le dépôt, devant l'Assemblée législative, d'une résolution visant une modification de la constitution	modifications de la constitution	le Conseil des ministres	Le gouvernement ne peut pas présenter une résolution visant une modification de la constitution si un référendum n'a pas été d'abord organisé en vertu de la loi intitulée «Referendum Act» sur le sujet en question.
Manitoba	Balanced Budget, Debt Repayment and Taxpayer Protection Act	le Conseil des ministres, avant le dépôt d'un projet de loi visant à augmenter des impôts relevant de la Health and Post Secondary Education Tax Levy Act; de la Income Tax Act; de la Retail Sales Tax Act; ou de la partie I de la Revenue Act ⁸	augmentations possibles des impôts	le Conseil des ministres	Le gouvernement ne peut pas déposer un projet de loi visant à augmenter des impôts prévus dans certaines lois, sans organiser d'abord un référendum obtenant une majorité des voix exprimées en faveur de l'augmentation d'impôt.

⁸ Il y a deux exceptions à cette exigence : 1) quand l'augmentation des taux d'imposition vise la restructuration de la charge de l'impôt et non à accroître les recettes; et 2) quand l'augmentation est le résultat de modifications à des lois fiscales fédérales et est nécessaire pour maintenir les recettes provinciales ou pour mettre en vigueur une restructuration des autorités fiscales fédérale et provinciales.

<i>Territoire de compétence</i>	<i>Loi</i>	<i>Qui prend l'initiative du référendum?</i>	<i>Objet</i>	<i>Qui rédige la question?</i>	<i>Les résultats lient-ils le gouvernement?</i>
<i>Colombie-Britannique</i>	<i>Recall and Initiative Act⁴</i>	Dès réception d'un projet de loi et d'une pétition signée par au moins 10 % des électeurs inscrits dans chaque circonscription électorale, un comité permanent des mesures législatives choisi est tenu de prendre l'une ou l'autre des décisions suivantes :	toute question relevant de la compétence de l'Assemblée législative	quiconque entreprend la campagne de signature de la pétition ⁶ .	Le scrutin sur l'initiative est positif si <ul style="list-style-type: none">• plus de 50 % des électeurs inscrits dans la province appuient l'initiative;• plus de 50 % des électeurs inscrits dans au moins 2/3 des circonscriptions électorales l'appuient également.
		<ul style="list-style-type: none">• recommander le dépôt du projet de loi, auquel cas le gouvernement le fera le plus tôt possible⁵, ou• saisir le Directeur général des élections de la pétition et du projet de loi, lequel doit procéder à un scrutin sur l'initiative.			Le gouvernement est alors tenu de présenter le projet de loi le plus tôt possible ⁷ .

⁴ Comme l'a révélé le rapport, le Comité permanent de l'Assemblée législative considère le concept de révocation comme distinct de celui de référendum. C'est pourquoi, seules les dispositions de la *British Columbia Act* concernant l'initiative sont résumées dans le tableau.

⁵ Si le projet de loi vise l'appropriation de recettes publiques ou l'imposition d'un impôt, il faut demander la recommandation du lieutenant-gouverneur.

⁶ Cependant, le projet de loi doit être rédigé en termes clairs et non ambigus. C'est une condition préalable au dépôt d'une pétition introductive par le Directeur général des élections

⁷ Voir note 5 ci-dessus

<i>Territoire de compétence</i>	<i>Loi</i>	<i>Qui prend l'initiative du référendum?</i>	<i>Objet</i>	<i>Qui rédige la question?</i>	<i>Les résultats lient-ils le gouvernement?</i>
<i>Colombie-Britannique</i>	Referendum Act	le Conseil des ministres	toute question d'intérêt public	le Conseil des ministres	<p>Quand une mesure est approuvée ou rejetée par une majorité des voix exprimées, le résultat est obligatoire pour des référendums organisés sur l'initiative du gouvernement; en particulier, le gouvernement est tenu de prendre, aussitôt que possible, les mesures jugées comme nécessaires ou recommandées pour mettre en oeuvre les résultats du référendum, dont l'une des mesures suivantes, ou chacune d'entre elles :</p> <ul style="list-style-type: none"> • dépôt ou modification de programmes ou de politiques; • dépôt d'une loi pendant la première session suivant la publication des résultats du référendum.

<i>Territoire de compétence</i>	<i>Loi</i>	<i>Qui prend l'initiative du référendum?</i>	<i>Objet</i>	<i>Qui rédige la question?</i>	<i>Les résultats lient-ils le gouvernement?</i>
Alberta	<i>Alberta Taxpayer Protection Act³</i>	le Conseil des ministres, avant le dépôt d'un projet de loi imposant une taxe de vente générale	taxe de vente	rédigée par le Conseil des ministres, approuvée par l'Assemblée législative	Le gouvernement ne peut déposer un projet de loi imposant une taxe de vente générale que si le Directeur général des élections annonce d'abord les résultats du référendum sur cette question; la loi incorpore la disposition ci-dessus dans la <i>Constitutional Referendum Act</i> sur le caractère exécutoire des référendums.

³ Le 2 juin 1997, le gouvernement de l'Alberta a présenté en première lecture le projet de loi 26, la *No Tax Increase Act*. La nouvelle loi s'appliquerait aux projets de loi visant à augmenter les taux d'imposition établis dans certains articles de la *Alberta Income Tax Act* ou d'autres taux d'imposition prévus dans les règlements. Avant de pouvoir présenter un tel projet de loi fiscale devant l'Assemblée législative, l'augmentation en question devrait être approuvée par une majorité des voix exprimées dans le cadre d'un référendum. Malgré cette exigence, l'augmentation d'un taux d'imposition est autorisée 1) au besoin, pour mettre en vigueur une restructuration du pouvoir fiscal entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux; et 2) quand l'objectif n'est pas de générer une augmentation générale des recettes provinciales. D'une façon générale, ce serait au Conseil des ministres d'organiser le référendum et de rédiger la(les) question(s), et l'Assemblée législative l'approuverait, si elle siège.

<i>Territoire de compétence</i>	<i>Loi</i>	<i>Qui prend l'initiative du référendum?</i>	<i>Objet</i>	<i>Qui rédige la question?</i>	<i>Les résultats lient-ils le gouvernement?</i>
Alberta	<i>Constitutional Referendum Act</i>	le Conseil des ministres, avant tout scrutin à l'Assemblée législative au sujet d'une résolution visant une modification à la constitution ²	modifications à la constitution	rédignée par le Conseil des ministres, approuvée par l'Assemblée législative	Quand une mesure est approuvée ou rejetée par une majorité des voix exprimées, le résultat est exécutoire pour des référendums organisés sur l'initiative du gouvernement; en particulier, le gouvernement est tenu de prendre, aussitôt que possible, les mesures jugées nécessaires, ou recommandées, pour mettre en oeuvre les résultats du référendum.

² Outre ses dispositions sur les référendums constitutionnels obligatoires, la *Loi sur l'Alberta* prévoit des référendums facultatifs, à la discrétion du gouvernement, sur n'importe quelle question constitutionnelle.

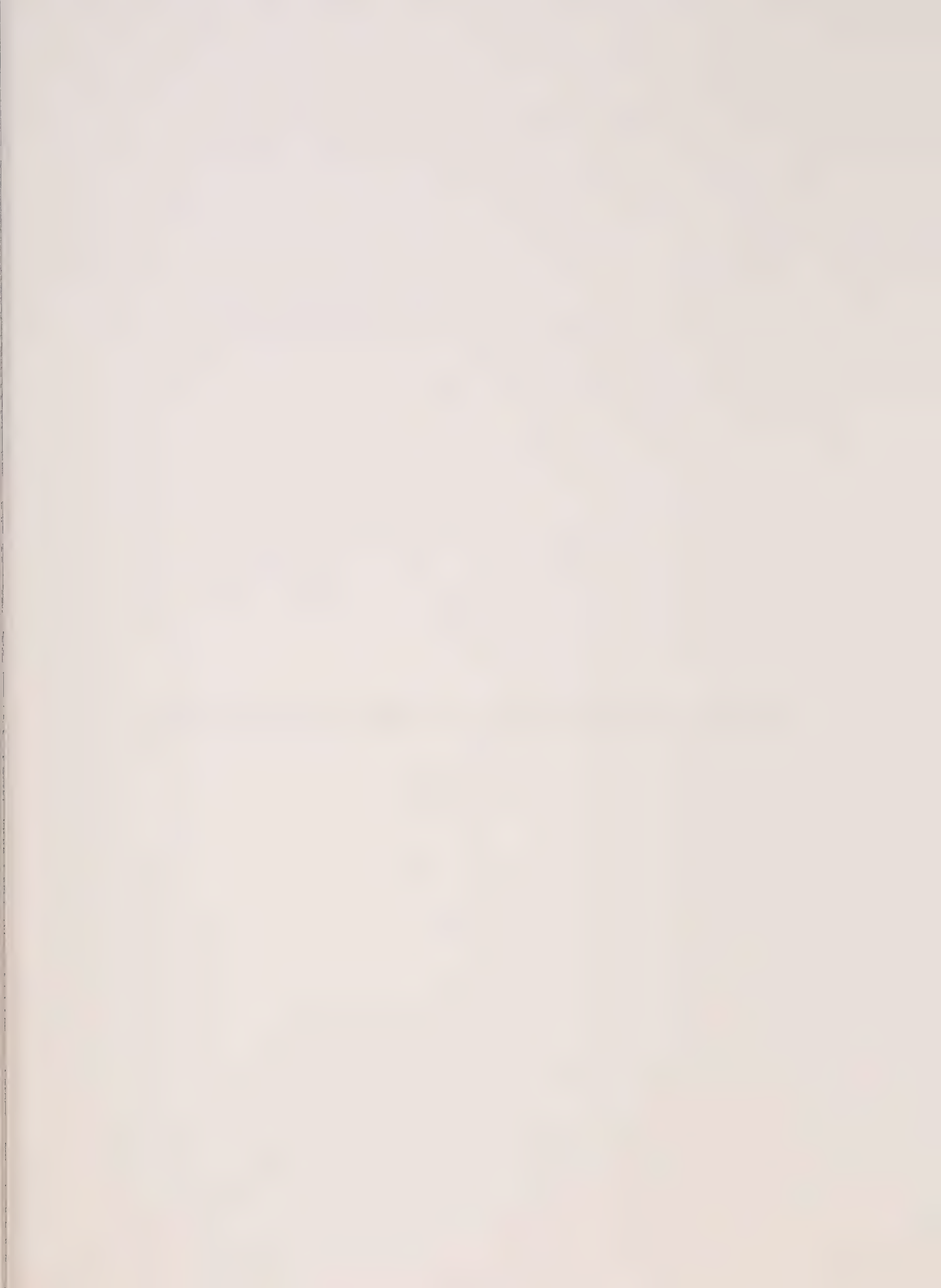
LÉGISLATION FÉDÉRALE/PROVINCIALE/TERRITORIALE EN MATIÈRE DE RÉFÉRENDUMS

Le tableau ci-dessous indique les dispositions législatives principales concernant l'organisation de référendums à l'échelle fédérale et à l'échelle provinciale et territoriale. L'Ontario et la Nouvelle-Écosse n'y figurent pas, puisque ces provinces n'ont pas adopté de loi autorisant les référendums provinciaux.

Pour une meilleure compréhension de ces dispositions, il est recommandé de consulter les lois elles-mêmes.

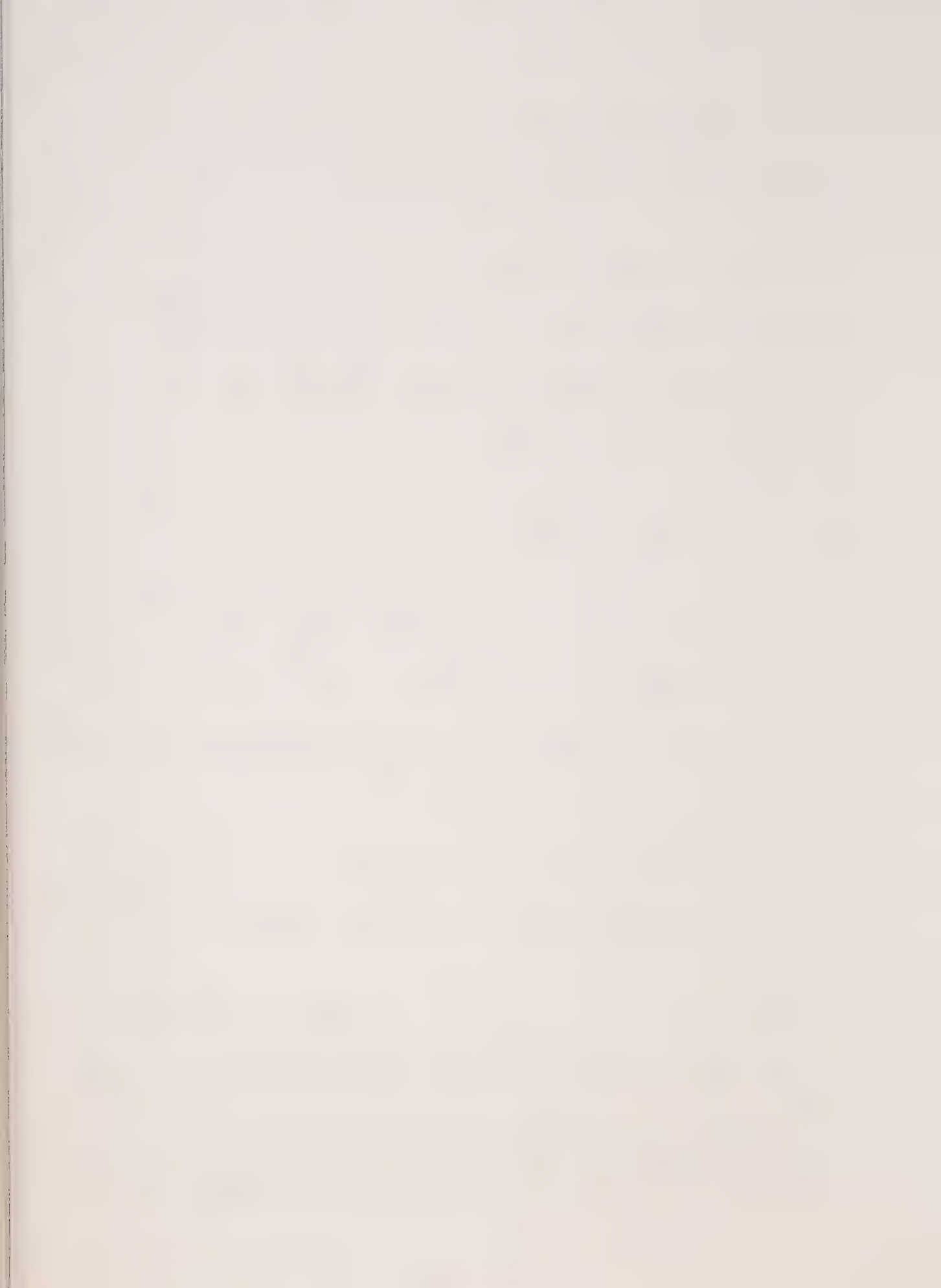
<i>Territoire de compétence</i>	<i>Loi</i>	<i>Qui prend l'initiative du référendum?</i>	<i>Objet</i>	<i>Qui rédige la question?</i>	<i>Les résultats lient-ils le gouvernement?</i>
<i>Canada</i>	<i>Loi référendaire</i>	le Conseil des ministres	toute question constitutionnelle	rédignée par le gouvernement, mais après consultation auprès de l'opposition; approuvée par le Parlement	non
<i>Alberta</i>	<i>Election Act</i>	le Conseil des ministres	n'importe quelle question ¹	le Conseil des ministres	non

¹ Techniquement, la question doit concerner le dépôt ou la modification d'une loi.



Législation fédérale, provinciale et territoriale en matière de référendums

ANNEXE D



De la Ontario Separate School Trustees' Association : Patrick J. Daly, président; Thomas Reilly, secrétaire général de la Ontario Conference of Catholic Bishops; Patrick Slack, directeur exécutif; Monseigneur Dennis Murphy, directeur de l'éducation religieuse.

De la Fédération des enseignantes - enseignants des écoles secondaires de l'Ontario : Jim McQueen, vice-président; Michael Walsh, cadre de direction.

LE MERCREDI 6 NOVEMBRE 1996 :

Max J. Radiff.

De l'Association canadienne-française de l'Ontario : Daniel St-Louis, André J. Lalonde, président.

Maximus Perera.

LE MERCREDI 11 SEPTEMBRE 1996 :

Du Freedom Party of Ontario : Robert Metz, président; Lloyd Walker, directeur, projets spéciaux.

De la London-Middlesex Taxpayers' Coalition : Jim Montag, président.

John Hogg.

Greg Vezina.

De Democracy Watch : Duff Conacher, coordinateur.

De l'Association des enseignantes et des enseignants franco-ontariens : Guy Matte, directeur général; Roger Régimbald, président.

De Citizens for Fair Taxes : Frank Spink, président.

Du parti communiste du Canada (marxiste-léniniste), comité régional de l'Ontario : Anna Dicarlo.

LE JEUDI 12 SEPTEMBRE 1996 :

De la Ville de Sault Ste. Marie : Stephen E. Butland, maire.

Andrew C. Staples.

De la Uxbridge Ratepayers Association : June Paton Davies; Anne Holmes.

John Deverell.

De la Hastings County Ratepayers' Association : Trueman Tuck.

De la Power Workers' Union : John Murphy, président; Chris Dassios, avocat.

De la Fédération des jeunes progressistes-conservateurs du Canada : Tasha Kheiriddin, présidente; Walied Soliman, président, Ontario Progressive Conservative Youth Association.

Du Bayview Glen Ratepayers' Group : Howard Shore, président.

David Vallance.

De l'Association canadienne des libertés civiles : Alan Borovoy.

De Agree Inc. : Rick Weiler, partenaire.

**LISTE DES TÉMOINS COMPARAISANT AUX AUDIENCES DU COMITÉ
PERMANENT DE L'ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE SUR LA QUESTION DES
RÉFÉRENDUMS**

LE LUNDI 9 SEPTEMBRE 1996 :

Du bureau du Directeur général des élections : Warren R. Bailie, Directeur général des élections.

Du ministère du Procureur général : Michel Hélié, avocat, Direction du droit constitutionnel.
Patrick Boyer.

De la Ontario Taxpayer's Federation : Paul Pagnuelo, directeur exécutif.

Du parti réformiste du Canada : Scott Reid, chercheur principal du groupe parlementaire.

LE MARDI 10 SEPTEMBRE 1996 :

Ed Harper, député, Simcoe centre.

De la Brampton Taxpayers Coalition : Ernest MacDonald.

Paris Gardos.

De la Taxpayers Coalition Burlington Inc. : Frank Gue, président de l'éducation.

De la Coalition nationale des citoyens : Colin T. Brown, président.

De la Canadian Taxpayers Federation : Jason Kenney.

Ted White, député, Vancouver nord

David Mitchell.

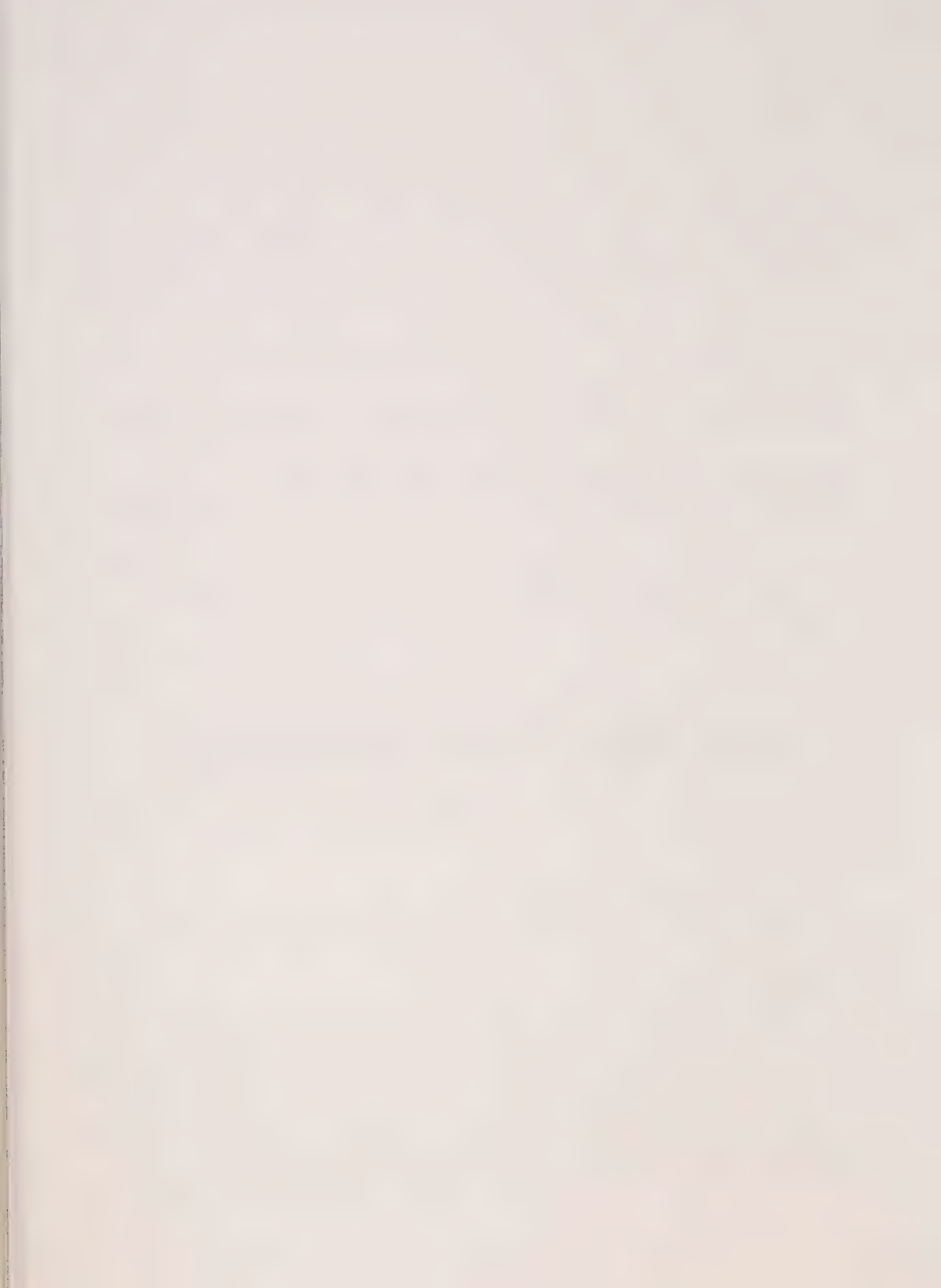
Du Direct Democracy Group : William S. Wills, président, Ernst Kneisel.

Darin David Barney.

De la Tax Equity Alliance : William G. Clark, président, Carol Burtin-Fripp, vice-présidente.

De la Taxpayers Coalition of Caledon : Don Crawford, président.

De l'Association des enseignants et des enseignants catholiques anglo-ontariens : Marlies Rettig, présidente; Claire Ross, secrétaire générale; Paul Cavalluzzo, avocat.



Liste des témoins comparissant aux audiences du Comité permanent de
l'Assemblée législative sur la question des référendums

ANNEXE C

Nous nous opposons vivement à la majorité conservatrice en faveur d'un référendum pour augmenter les impôts. Il est vrai que le niveau d'imposition est fondamental au bien-être de notre société, mais les autres facteurs qui contribuent à créer une bonne société le sont également. La politique en matière d'imposition ne peut pas, et ne devrait pas, être distincte de la politique sociale et de la justice. Pourquoi faudrait-il organiser un référendum pour augmenter les impôts, et non pour diminuer les dépenses dans les domaines des soins de santé, de l'éducation, des services sociaux ou du système judiciaire? Et, dans le domaine de l'imposition, comment peut-on séparer, comme les députés conservateurs essaient de le faire, les impôts des droits?

Les divergences entre les partis politiques et les politiciens individuels sur ces questions sont au coeur de notre système de gouvernement responsable et sont au coeur du problème de l'obligation redditionnelle qui nous incombe à tous.

Nous sommes en faveur de l'idée de référendums de l'initiative des citoyens et croyons que le seuil de 10 % et le délai de six mois pour rassembler les signatures constituent des points de repère raisonnables pour déterminer s'il convient d'organiser un référendum. Nous sommes également en faveur des référendums municipaux. Nous ne sommes pas d'accord avec la recommandation 7, dans la mesure où elle ne suffit pas pour répondre au besoin de référendums régionaux quand la question et les conséquences sont limitées à l'échelle régionale, mais où une loi provinciale est nécessaire pour mettre en oeuvre le changement.

L'exemple que nous avons donné au Comité, est celui de la création d'une méga-ville dans la Communauté urbaine de Toronto. Nous croyons que dans une telle circonstance, le seuil de 10 %, nécessaire pour un référendum de l'initiative des citoyens, devrait s'appliquer aux électeurs admissibles de la Communauté urbaine de Toronto et non pas de toute la province.

Nous ne souleverons jamais assez le besoin de veiller à ce que le processus du référendum respecte les droits des diverses minorités de l'Ontario. Nous mettons l'accent sur le besoin de mettre en place un mécanisme dans ce but, tel qu'indiqué dans le rapport.

Nous prions le gouvernement de tenir compte de nos propositions dans son projet de loi sur cette question importante.

Respectueusement

Tony Silipo, député, Dovercourt

Bud Wildman, député, Algoma

Nous sommes heureux d'avoir eu la possibilité d'étudier le problème des référendums. Nous sommes d'accord avec la majorité des recommandations du rapport, qui demandent au gouvernement d'élaborer une loi sur les référendums afin de réglementer le processus des référendums et d'autoriser des référendums de l'initiative des citoyens. Nous croyons que cette mesure diminuera le cynisme profond que ressent une bonne partie du public à l'égard des politiciens. Nous ne croyons pas trop nous-mêmes aux raisons des députés conservateurs pour aller de l'avant avec cette initiative et souhaitons exprimer notre désaccord sur certains points importants.

Nous croyons que le processus parlementaire devrait rester le fondement de notre système gouvernemental. En fait, nous estimons que de nombreux aspects de ce système pourraient, et devraient, être améliorés pour le rendre plus démocratique, et nous nous réjouissons que le Comité poursuive son travail sur la question plus large de la réforme législative et électorale, comme mentionné dans la recommandation 31.

Nous sommes en faveur des référendums comme moyen d'expression démocratique. Nous croyons qu'ils sont surtout utiles pour des questions qui préoccupent le public et non pas pour remplacer le processus parlementaire. S'il est utilisé intelligemment et comme il se doit, le référendum peut contribuer à améliorer le processus démocratique et à résoudre des problèmes difficiles, en garantissant l'obligation de rendre des comptes aux citoyens et en établissant la volonté du public sur une question donnée.

Une loi sur les référendums ne remplacera jamais le besoin de législateurs responsables et élus démocratiquement, qui assument la responsabilité de leurs actions; elle ne diminuera pas non plus l'importance de l'obligation des ministres à rendre des comptes à l'Assemblée législative et au public.

C'est pourquoi, nous ne sommes pas d'accord avec l'idée de consacrer dans une loi l'obligation pour le gouvernement d'organiser des référendums sur certaines questions, et estimons que c'est au gouvernement et à l'Assemblée législative existante de décider si une question devrait ou non faire l'objet d'un référendum. Nous ne sommes pas d'accord avec les recommandations 3 et 4 du rapport, qui obligent le gouvernement à organiser un référendum sur des modifications à la constitution et sur de nouveaux impôts.

Nous sommes d'avis qu'il convient, et qu'il est même nécessaire, d'organiser un référendum pour des questions constitutionnelles importantes. Nous avons appuyé la décision des premiers ministres et de la Chambre des communes d'organiser un référendum sur l'Accord constitutionnel de Charlottetown. Néanmoins, pour certaines questions constitutionnelles, la volonté du public pourrait être facilement évaluée sans référendum, et nous préférons que le gouvernement ne soit pas obligé d'encourir le retard et les dépenses (quelques 28 millions \$, même avec une liste permanente des électeurs qu'entraînerait un référendum autorisé. Il revient à l'Assemblée législative de décider si un problème constitutionnel particulier devrait ou non faire l'objet d'un référendum.

Opinion dissidente des députés néo-démocrates

ANNEXE B

Les députés libéraux pensent que si le gouvernement croyait sincèrement en la méthode du référendum, il aurait pris en considération l'objection des électeurs de la RGT à la méga-ville, révélée lors du référendum municipal. L'incohérence du gouvernement sur cette question peut être considérée comme hypocrite et arbitraire à l'égard des électeurs de la RGT, qui sentent que leurs préoccupations ont été ignorées et mettent en doute l'engagement du gouvernement à tenir compte de résultats indépendants de sa volonté et ne correspondant pas à son programme. De même, étant donné les résultats de cette expérience récente, les députés libéraux ne peuvent pas appuyer l'utilisation du référendum par un gouvernement comme un moyen de choisir les questions délicates qu'il souhaite présenter comme dépendant directement de l'électorat. Un gouvernement élu démocratiquement ne devrait pas pouvoir se dérober devant ses responsabilités à l'égard des décisions difficiles, en les reflétant au peuple qui l'a élu.

Enfin, les députés libéraux craignent sérieusement que la présente motion ne fasse rien pour protéger les droits des minorités de l'Ontario. Notre société est multiculturelle et cette motion ne prévoit aucune protection contre la haine, l'intolérance ou les préjugés que peuvent soulever des référendums sur des questions impopulaires. Si le gouvernement devait procéder à un référendum sur la question du bilinguisme et du financement des services en français, nous nous demandons comment les droits de la minorité francophone seraient protégés.

Les députés libéraux pensent qu'une commission sur les référendums, indépendante et nommée par le gouvernement, ne suffirait pas pour sauvegarder l'intérêt du grand public sur ces questions. Ce n'est qu'en soumettant toutes les activités liées aux référendums à la critique du public, que l'on pourra s'assurer qu'elles sont justes. En conséquence, nous croyons toujours que la meilleure façon de maintenir la confiance du public à l'égard de l'intégrité de tous les aspects du processus, est d'obtenir l'accord de tous les partis sur ces questions.

Opinion dissidente des députés libéraux

Les membres du comité du groupe parlementaire du parti libéral ne s'opposent pas aux référendums en tant que tels. Nous encourageons vivement les référendums et les plébiscites quand ils sont l'initiative des gouvernements locaux élus démocratiquement, une tradition de longue date dans cette province et dans tout le pays.

Ce à quoi les membres du comité du groupe parlementaire du parti libéral s'opposent, c'est à l'intention du gouvernement de proposer des référendums provinciaux sur des questions qu'il vaudrait mieux traiter sans recourir au processus référendaire, qui est coûteux et potentiellement manipulateur.

Les gouvernements élus démocratiquement doivent avoir le courage de faire face à des problèmes complexes et de prendre des décisions difficiles, même celles qui risquent d'être mal accueillies. Nous estimons qu'il n'est pas digne d'un gouvernement élu de rejeter sa responsabilité de prendre des décisions difficiles, en faisant semblant de les remettre entre les mains du grand public.

C'est en particulier le cas de l'intention du gouvernement d'organiser des référendums sur les nouveaux impôts. Nous croyons, comme le présent rapport le mentionne, que la montée et la chute des gouvernements continuera à dépendre de la popularité de leurs décisions. Dans le cas des impôts, nous croyons qu'il est impossible de prévoir le genre de circonstances qui conduiraient un gouvernement à imposer une mesure toujours aussi peu populaire, mais qu'il ne faudrait pas l'empêcher de le faire.

Néanmoins, nous serions en faveur de l'utilisation judicieuse des référendums provinciaux dans le but de résoudre des problèmes dépourvus de partisanerie qui concernent, d'une façon générale, tous les Ontariens, comme l'unité nationale.

Le référendum, outil sérieux et potentiellement très puissant, ne devrait être utilisé qu'à des fins non politiques, à la condition que la question du référendum soit formulée et acceptée à l'unanimité par un comité composé de membres des trois partis politiques. C'est le seul moyen, à nos yeux, d'assurer l'intégrité du processus référendaire.

Nous ne pouvons pas accepter ce que nous croyons être l'objectif du gouvernement, c'est-à-dire le fait de soumettre diverses questions à des référendums qui feront avancer le programme politique du gouvernement et lui permettront de rejeter ses responsabilités face aux conséquences qui en résultent.

L'ambiguïté du gouvernement à cet égard se retrouve dans la manière dont il a abordé le problème de l'amalgamation des villes de la Région du Grand Toronto (RGT). D'un côté, le gouvernement propose la présente motion visant à consacrer les référendums provinciaux sur toutes sortes de sujets qui l'intéressent. D'un autre côté, il met à exécution son projet d'amalgamer la RGT en une méga-ville, ignorant les résultats, en grande majorité défavorables, d'un référendum municipal organisé à ce sujet.

Opinion dissidente des députés libéraux

ANNEXE A

23. Lorsqu'ils ne disposent pas d'une autorisation conférée autrement, les électeurs et électeurs d'une municipalité devraient jouir du pouvoir légal de demander, par pétition, la tenue d'un référendum sur toute question qui relève de la compétence du conseil municipal.

24. Une pétition municipale valide en vertu de la recommandation 23 devrait exiger la signature d'au moins 10 pour 100 des électeurs et électeurs admissibles de la municipalité.

25. On devrait disposer d'au moins 180 jours pour obtenir les signatures pour une pétition, à partir de la date de la présentation.

26. La question du référendum municipal doit recevoir l'approbation finale de la Commission des référendums. La Commission ne devrait donner cette approbation que si la question est exprimée en termes neutres, clairs et concis et si elle exige une réponse de type Oui ou Non.

27. Les résultats d'un référendum tenu en vertu de la recommandation 22 ou 23 devraient avoir force exécutoire pour le conseil municipal.

28. La Commission des référendums devrait avoir le pouvoir d'autoriser les élections et les électeurs à avoir recours à diverses méthodes de vote, comme le vote électronique ou encore le vote par courrier ou par téléphone, qui n'exigent pas des électrices et des électeurs qu'ils se rendent à un bureau de scrutin pour voter.

29. On devrait prescrire un plafond pour les dépenses et les contributions, ainsi que prévoir une exigence quant à la divulgation, pour les campagnes référendaires, et ces éléments devraient s'inspirer des dispositions s'appliquant aux campagnes électorales provinciales de l'Ontario. Plus particulièrement, chaque organisation reconnue qui souhaite prendre part à un référendum devrait avoir les mêmes droits et obligations qu'un parti politique inscrit, en vertu de la *Loi sur le financement des élections*.

30. La Commission sur le financement des élections devrait avoir la responsabilité de réglementer les aspects financiers des référendums, notamment la supervision du plafond applicable aux dépenses et aux contributions des campagnes, ainsi que de reconnaître les organisations précisées à la recommandation.

31. On devrait autoriser le Comité permanent de l'Assemblée législative à examiner les questions de réforme électorale et de destitution, et de faire rapport sur celles-ci, conformément à un calendrier devant être déterminé par le Comité. Le processus de révision doit comporter des audiences publiques.

Dans le cas d'autres référendums, sauf en ce qui concerne les référendums constitutionnels, la Commission devrait procéder au même examen. Si les conditions ci-dessus ne sont pas satisfaites, on ne devrait pas tenir de référendum.

Remarque : La Commission a en outre les responsabilités définies aux Recommandations 16, 17, 21, 26 et 28.

15. Lorsque l'Assemblée législative ou le gouvernement propose un référendum, on devrait procéder à une consultation publique, après laquelle on devrait présenter un rapport à l'Assemblée sur le libellé de la question du scrutin.

16. À la suite de la présentation du rapport à la Chambre, on doit le soumettre à la Commission des référendums, qui aurait le pouvoir d'approuver ou de modifier le libellé proposé. La Commission aurait les mêmes compétences d'approbation quant au libellé des initiatives proposées, qui serait au départ rédigé par les promoteurs de l'initiative.

17. La Commission des référendums ne devrait pas approuver la question finale d'un référendum à moins que celle-ci soit exprimée en des termes neutres, clairs et concis, et à moins qu'elle exige une réponse de type Oui ou Non.

18. Pour que le résultat d'un référendum soit positif, la question doit être approuvée par la majorité, soit 50 pour 100 plus 1, des suffrages exprimés.

19. Lorsqu'ils rendent un décret en vue de la tenue d'un référendum, l'Assemblée législative et le gouvernement devraient préciser si le référendum se tiendra en même temps qu'une élection municipale ou provinciale, ou encore à une date distincte.

20. La loi devrait stipuler qu'un vote d'initiative populaire doit se tenir dans un délai raisonnable après la satisfaction des exigences de pétition (par exemple, on pourrait prescrire un maximum de 12 mois). Si possible, toutefois, le vote ne devrait pas avoir lieu à une date distincte, mais plutôt en même temps qu'une élection municipale ou provinciale.

21. Elections Ontario devrait avoir la responsabilité de superviser la tenue des référendums provinciaux. Les questions administratives qui dépassent le mandat traditionnel d'Elections Ontario seraient du ressort du Bureau ou de la Commission des référendums.

22. Le conseil d'une municipalité devrait avoir le pouvoir discrétionnaire d'ordonner la tenue d'un référendum sur toute question qui relève de sa compétence.

faudrait prévoir une infraction connexe selon laquelle une personne ne doit accepter aucune incitation pour signer ou s'abstenir de signer une pétition.

10. Dans les situations où une mesure est approuvée par référendum, le gouvernement doit déposer un projet de loi afin de mettre en application les résultats du vote, en procédant comme suit :

- dans le cas d'une question simple, on doit déposer le projet de loi en vue d'une première lecture;

- dans le cas d'un référendum portant sur une proposition plus élaborée, on devrait ajouter le projet de loi au document des ordres et avis en vue d'une seconde lecture. Conformément aux règlements de l'Assemblée législative, on doit au préalable imprimer et distribuer le projet de loi.

Dans les deux cas, on devrait estimer que le projet de loi qui fait suite à un référendum est un projet de loi du gouvernement et on devrait le présenter dans les plus brefs délais.

Cette méthode devrait prévaloir pour les référendums institués sur l'initiative de l'Assemblée législative ou sur l'initiative populaire.

11. Dans les cas où on a respecté les exigences de pétition, le gouvernement devrait avoir la possibilité de mettre la pétition en application en substance par le dépôt d'un projet de loi, dans les plus brefs délais. Ainsi, on ne tiendrait pas de vote populaire.

12. On devrait mettre sur pied une Commission des référendums ayant à sa tête des juges de la Cour de l'Ontario (Division générale). L'Assemblée législative de l'Ontario devrait nommer les membres de la Commission.

13. La Commission des référendums devrait avoir la compétence exclusive d'entendre toute procédure judiciaire se rapportant à la loi référendaire proposée.

14. Toutes les requêtes pour la présentation d'une pétition introductive devraient être présentées par Elections Ontario à la Commission des référendums en vue de ce qui suit : la Commission doit déterminer si l'initiative proposée, une fois mise en application, sera conforme à la Constitution du Canada, notamment la Charte canadienne des droits et libertés et la répartition des compétences législatives entre les gouvernements des paliers fédéral et provincial; la Commission doit en outre établir si l'initiative respecte le Code des droits de la personne de l'Ontario. Si ces conditions ne sont pas satisfaites, on doit refuser la requête de présentation de la pétition.

1. Le gouvernement de l'Ontario devrait adopter une loi autorisant la tenue de référendums provinciaux. Ces référendums devraient être permis relativement à tout sujet relevant de la compétence de la province de l'Ontario, mais ils devraient se tenir dans les limites du cadre législatif présenté dans la recommandation qui suit. L'objet du référendum doit être une mesure qui requiert l'adoption d'un projet de loi (à l'exception d'un référendum constitutionnel, où la mise en oeuvre exigerait l'adoption d'une résolution constitutionnelle).

2. L'Assemblée législative devrait avoir le pouvoir d'ordonner la tenue d'un référendum relativement à toute question de préoccupation publique.

3. Le gouvernement ne devrait adopter à l'Assemblée législative aucune modification à la Constitution du Canada à moins de tenir d'abord un référendum sur l'objet de la modification et d'obtenir l'approbation des électeurs.

4. Le gouvernement ne devrait pas déposer devant l'Assemblée législative de projet de loi imposant un nouvel impôt à moins d'abord tenu un référendum relativement au prélevement de l'impôt en question et obtenu l'approbation des électeurs. Une exception à cette exigence de référendum devrait s'appliquer dans le cas de changements fiscaux qui ne sont pas déterminés en fonction du revenu.

5. Un pouvoir légal devrait être accordé pour la tenue de référendums organisés sur initiative populaire, selon lequel les citoyens pourraient, par pétition, demander la tenue d'un référendum relativement à toute question qui relève de la compétence de l'Assemblée législative.

6. Une demande de production de pétition introduitive devrait être présentée au bureau du directeur général des élections de l'Ontario (Elections Ontario). La procédure de demande devrait exiger une déclaration attestant que le demandeur est admissible à voter dans un référendum en Ontario.

7. Une pétition introduitive doit être signée par au moins 10 % des personnes qui ont le droit de vote dans la province afin que l'initiative puisse faire l'objet d'un scrutin référendaire.

8. Un délai maximum de 180 jours devrait être accordé pour faire signer une pétition à compter de la date de son établissement et pour la présenter à l'Assemblée législative.

9. Le fait que les solliciteurs reçoivent une rémunération, quelle qu'elle soit, pour recueillir des signatures ou inciter de quelque manière que ce soit une personne à signer ou à s'abstenir de signer une pétition devrait constituer une infraction. Il

RÉFORME LÉGISLATIVE ET ÉLECTORALE

Même si nos audiences étaient axées sur les référendums, plusieurs présentations ont soulevé des questions se rapportant à la réforme législative et électorale. On a formulé ces remarques en partie en réponse au document de consultation du gouvernement, qui demandait si on devait accorder aux citoyennes et citoyens le droit de présenter une pétition demandant la destitution de leur député provincial. Le document de consultation définissait la destitution comme un type d'initiative dans le cadre de laquelle les citoyennes et les citoyens peuvent proposer, puis décider par référendum, de démettre de ses fonctions un représentant élu.

Un point de vue présenté au Comité maintenait qu'on pouvait séparer la question de la destitution de celle des référendums. Nous abondons dans le même sens. En effet, même si les deux concepts exigent un certain type de pétition, la destitution ne comporte pas la participation des citoyens et citoyennes à la prise de décisions en matière de politique publique. Il s'agit plutôt d'un mécanisme de nature électorale : on déclare qu'il y a un siège à pourvoir et on tient une élection partielle afin de remédier à la situation. Nous tenons toutefois à souligner que ces mémoires étaient divisés sur le fait qu'on devait ou non adopter une mesure de destitution en Ontario.

Par rapport aux autres réformes, on a proposé au Comité le recours à un système de représentation proportionnelle afin de rehausser la responsabilité de nos institutions démocratiques et la confiance envers celles-ci. Nous estimons que les sujets de la réforme électorale et de la destitution soulèvent des questions fort importantes et doivent faire l'objet d'audiences publiques distinctes.

Le Comité recommande ce qui suit :

31. On devrait autoriser le Comité permanent de l'Assemblée législative à examiner les questions de réforme électorale et de destitution, et de faire rapport sur celles-ci, conformément à un calendrier devant être déterminé par le Comité. Le processus de révision doit comporter des audiences publiques.

les référendums qui restreignent les droits des minorités, comme le droit à des services en français.

Un témoin a soutenu que lorsque les questions demandent une réponse de type «oui» ou «non», on décourage les compromis qui permettent aux minorités d'exercer une certaine influence sur le consensus social. Puis, l'organisme a affirmé qu'en favorisant l'absence de compromis et les solutions d'un seul gagnant, un référendum peut inciter la majorité à tirer injustement avantage de sa position favorable et de bafouer les droits des minorités. Il estimait en outre que dans un système démocratique de représentation, par opposition à une «démocratie de plébiscite», la traduction des récriminations en votes à une élection incitait les politiciens à en arriver à un certain type d'entente avec les minorités qui s'estiment lésées.

Selon un autre point de vue, même si on pouvait aller devant les tribunaux et faire renverser une décision référendaire empiétant sur les droits des minorités garantis par la Constitution, le type de débat qui aurait lieu pendant la campagne référendaire elle-même pourrait avoir des conséquences néfastes sur la société. En outre, ce témoin a indiqué qu'on pourrait avoir recours à ces référendums pour changer la Constitution d'une façon qui porterait atteinte aux droits des minorités.

D'autres témoins, toutefois, ont souligné l'importance de la *Loi constitutionnelle de 1982*, qui comprend la *Charte canadienne des droits et libertés*. Ces dispositions constitutionnelles enchaînent la protection des droits des minorités et des droits des autochtones. Un témoin a fait remarquer qu'avant l'adoption de la *Charte*, le débat sur les conséquences des référendums sur les droits des minorités aurait été d'une ampleur beaucoup plus grande.

Nous convenons que la protection assurée par les dispositions de la *Loi constitutionnelle de 1982*, qui ont une base constitutionnelle et non seulement législative, est considérable. Nous souhaitons en outre souligner de nouveau l'importance de la Commission des référendums dont nous avons recommandé la mise sur pied plus haut. Dans le cas de toutes les requêtes se rapportant à l'introduction d'une pétition introductive, la Commission aurait le mandat particulier de déterminer si l'initiative contrevient à la Constitution du Canada qui comprend non seulement la *Charte des droits et libertés* mais également des dispositions assurant la protection des droits des différentes confessions en matière d'éducation ainsi que des droits des autochtones et des droits issus des traités. La Commission aurait de plus la responsabilité d'établir si le *Code des droits de la personne de l'Ontario* est respecté. Si on déterminait que l'initiative entraîne des violations, on n'autoriserait pas la pétition.

Quant aux autres référendums, sauf ceux se rapportant à la Constitution, la Commission devrait déterminer si la question proposée pour le référendum, dans le sens de la mesure législative proposée, respecte les mêmes conditions. Sinon, on ne pourrait pas tenir le référendum.

Contributions aux campagnes électorales : Au cours d'une année, toute personne, toute société par actions ou syndicat peut faire une contribution d'un maximum de 4 000 \$ à chacun des partis politiques provinciaux inscrits et jusqu'à 750 \$ à toute association de circonscription. Toutefois, le total des contributions effectuées à toutes les associations de circonscription d'un même parti ne doit pas dépasser 3 000 \$. Pendant une élection, on peut faire des contributions supplémentaires. Ainsi, on peut donner 4 000 \$ supplémentaires à chaque parti et jusqu'à 750 \$ à n'importe quel candidat, mais le total des contributions à tous les candidats d'un même parti ne doit pas dépasser 3 000 \$.

La loi sur le financement des élections de l'Ontario prévoit en outre la divulgation des dépenses et des recettes de campagne. Le directeur des finances de chaque parti politique inscrit, de chaque association de circonscription et de chaque candidat doit produire auprès de la Commission sur le financement des élections un état financier des recettes et des dépenses. Cet état ainsi que tous les autres documents remis à la Commission doivent également être rendus public en vue d'une inspection. De plus, la Commission doit publier un résumé conjoint des dépenses et recettes électorales de chaque candidat et de chaque association de circonscription qui appuie le candidat, dans un journal distribué dans la circonscription électorale du candidat.

On doit adapter ces restrictions aux campagnes référendaires. En formulant cette recommandation, nous convenons que les restrictions imposées aux activités d'une campagne ne doivent pas contrevenir aux droits de liberté d'expression et de liberté d'association garantis en vertu de la *Charte des droits et libertés*.

Le Comité recommande ce qui suit :

29. On devrait prescrire un plafond pour les dépenses et les contributions, ainsi que prévoir une exigence quant à la divulgation, pour les campagnes référendaires, et ces éléments devraient s'inspirer des dispositions s'appliquant aux campagnes électorales provinciales de l'Ontario. Plus particulièrement, chaque organisation reconnue qui souhaite prendre part à un référendum devrait avoir les mêmes droits et obligations qu'un parti politique inscrit, en vertu de la *Loi sur le financement des élections*.

30. La Commission sur le financement des élections devrait avoir la responsabilité de réglementer les aspects financiers des référendums, notamment la supervision du plafond applicable aux dépenses et aux contributions des campagnes, ainsi que de reconnaître les organisations précisées à la recommandation 29.

MINORITÉS

Nous avons mentionné plus haut que la question des droits des minorités représentait pour de nombreux témoins une préoccupation de premier plan en ce qui concerne les référendums. On a manifesté ce souci en recommandant que le gouvernement interdise

Nous estimons qu'on devrait offrir d'autres méthodes de vote si la Commission des référendums approuve ces méthodes. Nous faisons remarquer que la Loi sur les élections municipales de 1996 permet le recours à des méthodes de ce type.

Le Comité recommande ce qui suit :

28. La Commission des référendums devrait avoir le pouvoir d'autoriser les électrices et les électeurs à avoir recours à diverses méthodes de vote, comme le vote électronique ou encore le vote par courrier ou par téléphone, qui n'exigent pas des électrices et des électeurs qu'ils se rendent à un bureau de scrutin pour voter.

Règlement sur les campagnes : Financement

Les commentaires présentés au Comité sur le financement d'une campagne référendaire portaient sur la question du plafond des dépenses. Les idées étaient partagées sur le sujet, même si on était plutôt en faveur de l'établissement d'un plafond. Un témoin a abordé les pratiques référendaires du Canada et des États-Unis, notamment le référendum sur l'Accord de Charlottetown, et il a conclu que la corrélation entre les dépenses et les résultats d'un référendum était très difficile à établir¹⁰.

Le Comité estime qu'on favoriserait l'équité des campagnes référendaires en prescrivant un plafond pour les dépenses et les contributions. Des plafonds de financement s'appliquent déjà aux campagnes électorales en Ontario (voir ci-dessous). **Dépenses de campagne :** Le plafond des dépenses d'un parti politique inscrit à une élection est de 0,40 \$ pour chaque électeur qui a droit de vote dans toutes les circonscriptions électorales dans lesquelles un candidat officiel du parti se présente. En outre, on impose des limites aux dépenses des candidats¹¹.

Les frais de publicité représentent un type de dépense de campagne et on doit en tenir compte dans le plafond précisé ci-dessus. Ainsi, on n'impose aucun plafond distinct pour les dépenses de publicité. En général, on limite à 21 jours la publicité pendant les campagnes électorales, cette période se terminant 2 jours avant le scrutin.

¹⁰ Ce témoin a recommandé que pour la «première ronde», la législation référendaire de l'Ontario ne comprenne pas de limite de dépense.

¹¹ Le plafond des dépenses du candidat comprend toutes les dépenses engagées pour l'organisation de la campagne du candidat et par d'autres personnes pour le compte du candidat pendant la période de la campagne (par exemple l'association de circonscription). On établit le plafond général à l'aide de la formule suivante : 2 \$ pour chacun des 15 000 premiers électeurs qui ont droit de vote dans la circonscription, 1 \$ pour chacun des 10 000 électeurs suivants et 0,25 \$ pour chacun des autres électeurs.

législative. Le seuil de signatures pour une pétition et le délai pour l'obtention des signatures devraient être les mêmes que pour les initiatives à l'échelle de la province.

Le vote lui-même, qu'il s'agisse d'un vote d'initiative populaire ou d'un vote ordonné par le conseil, devrait se tenir à la même date qu'une élection municipale ou à une date distincte. En conséquence, on devrait adapter le cadre de travail pour le calendrier des référendums provinciaux, prévu aux recommandations 19 et 20, à la tenue des référendums municipaux.

Le Comité recommande ce qui suit :

22. Le conseil d'une municipalité devrait avoir le pouvoir discrétionnaire d'ordonner la tenue d'un référendum sur toute question qui relève de sa compétence.

23. Lorsqu'ils ne disposent pas d'une autorisation conférée autrement, les électeurs et électeurs d'une municipalité devraient jouir du pouvoir légal de demander, par pétition, la tenue d'un référendum sur toute question qui relève de la compétence du conseil municipal.

24. Une pétition municipale valide en vertu de la recommandation 23 devrait exiger la signature d'au moins 10 pour 100 des électrices et électeurs admissibles de la municipalité.

25. On devrait disposer d'au moins 180 jours pour obtenir les signatures pour une pétition, à partir de la date de la présentation.

26. La question du référendum municipal doit recevoir l'approbation finale de la Commission des référendums. La Commission ne devrait donner cette approbation que si la question est exprimée en termes neutres, clairs et concis et si elle exige une réponse de type Oui ou Non.

27. Les résultats d'un référendum tenu en vertu de la recommandation 22 ou 23 devraient avoir force exécutoire pour le conseil municipal.

Autres méthodes de vote

Plusieurs mémoires ont abordé la question des diverses méthodes de vote, comme le vote électronique ou encore le vote par courrier ou par téléphone. Certains mémoires soulignaient la possibilité de réaliser des économies de coûts, tandis que d'autres manifestaient une inquiétude quant à l'atteinte au secret du vote et la possibilité d'abus, ce qui compromettrait l'exactitude des résultats.

référendums liants que celui dont dispose l'Assemblée législative en vertu de la Recommandation 2.

Nous avons remarqué qu'il n'existe aucune disposition générale, au niveau local, pour les référendums résultant d'une initiative populaire. Ces référendums sont limités à quelques occasions particulières, par exemple les élections et les électeurs peuvent présenter une pétition en vue d'un vote sur la fluoruration de l'approvisionnement public en eau potable d'une municipalité (seuil de signatures de 10 pour 100 prévu dans *Loi sur la fluoruration*) ou en ce qui concerne l'autorisation ou l'interdiction de la vente de boissons alcoolisées dans la municipalité (seuil de signatures de 25 pour 100 prescrit dans la *Loi sur les permis d'alcool*). Les résultats de ces référendums ont force exécutoire.

Nous avons reçu un mémoire de la municipalité de Rossland, en Colombie-Britannique, qui indiquait que les électrices et les électeurs de cette ville ont le droit de présenter une pétition au conseil afin de demander le dépôt d'un projet de loi ou une modification à un projet de loi. La pétition en question doit respecter le minimum de 20 pour 100 de signatures, mais aucun référendum n'est tenu par la suite. En lieu et place, au plus tard un an après la réception d'une pétition de cette nature, a) le conseil doit élaborer un projet de loi destiné à mettre en application l'initiative; b) on doit présenter le projet de loi en vue de la première lecture. (À Rossland, les électrices et les électeurs disposent également d'une période de 30 jours pour présenter une pétition en vue d'un référendum sur un projet de loi qui a été adopté en troisième lecture)⁹.

Un témoin a mentionné les modalités de fonctionnement de Rossland, précisant que si le gouvernement de l'Ontario souhaitait adopter un modèle de référendum municipal, celui de Rossland constituerait un bon exemple à suivre. Une autre présentation appuyait les principes préconisés à Rossland (sans mentionner directement cette municipalité). Dans ce cas, on proposait notamment de prescrire une méthode permettant aux citoyennes et citoyens de proposer une loi. En vertu de cette proposition, suite à la réception d'une pétition introductive valide, on devrait déposer, dans un certain délai, un arrêté mettant en application l'essence de l'initiative.

Nous convenons que les citoyens et les citoyennes devraient avoir le pouvoir d'introduire des lois au palier municipal au moyen d'une pétition. Nous avons mentionné plus haut que les initiatives peuvent permettre d'habiliter les personnes et les groupes dans le cadre du processus politique. Toutefois, en conformité avec nos vues sur les initiatives au palier provincial et les méthodes décrites ci-dessus relevant de la *Loi sur la fluoruration* et la *Loi sur les permis d'alcool*, une pétition valide devrait entraîner un référendum; ainsi, un référendum positif devrait précéder l'intervention

⁹ Le règlement Rossland est actuellement en cours de révision. Parmi les autres changements, le règlement 1962 (première lecture, 9 juin 1997) donnerait au Conseil la possibilité de tenir un plébiscite sur une question relative à une initiative.

Le Comité recommande ce qui suit :

19. Lorsqu'ils rendent un décret en vue de la tenue d'un référendum, l'Assemblée législative et le gouvernement devraient préciser si le référendum se tiendra en même temps qu'une élection municipale ou provinciale, ou encore à une date distincte.

20. La loi devrait stipuler qu'un vote d'initiative populaire doit se tenir dans un délai raisonnable après la satisfaction des exigences de pétition (par exemple, on pourrait prescrire un maximum de 12 mois). Si possible, toutefois, le vote ne devrait pas avoir lieu à une date distincte, mais plutôt en même temps qu'une élection municipale ou provinciale.

Tenue des référendums

En Ontario, le bureau du Directeur général des élections dirige et surveille les élections provinciales. Ce bureau coordonne par exemple la nomination, la formation et la rémunération du personnel électoral, et prend les dispositions pour la location ainsi que l'approvisionnement de l'équipement et des fournitures pour tous les bureaux de vote. Il devrait avoir des responsabilités semblables pour les référendums.

Le Comité recommande ce qui suit :

21. Elections Ontario devrait avoir la responsabilité de superviser la tenue des référendums provinciaux. Les questions administratives qui dépassent le mandat traditionnel d'Elections Ontario seraient du ressort du Bureau ou de la Commission des référendums.

Référendums locaux

Actuellement, les municipalités de l'Ontario disposent d'une compétence générale pour soumettre à leurs électeurs et électrices des questions d'intérêt municipal, c'est-à-dire des questions relevant des compétences pertinentes du conseil municipal. Ces scrutins, toutefois, sont en fait des plébiscites, car les résultats du vote n'ont pas de force exécutoire.

Nous estimons que les principes qui justifient la tenue d'un référendum à l'échelle de la province, comme la responsabilité et l'accroissement de la légitimité des décisions d'ordre public, s'appliquent également au palier municipal. En conséquence, les conseils municipaux jouissent du même pouvoir discrétionnaire de tenir des

Nous convenons des avantages de chacune de ces options et nous estimons que l'Assemblée législative et le gouvernement provincial devraient pouvoir faire appel à chacune d'elles pour la tenue d'un référendum. Ceux-ci devraient donc pouvoir choisir la date qu'ils jugent adéquate pour le vote. Dans le cas d'une initiative populaire, toutefois, la loi référendaire devrait préciser quelle option prévaut.

La deuxième option, soit une date distincte pour le référendum, permet d'attirer l'attention du public sur le sujet du référendum. On évite ainsi toute confusion au sein de l'électorat en ce qui concerne les enjeux référendaires et ceux de l'élection. De plus, on tient compte du fait que le référendum peut porter sur des questions de nature urgente pour lesquelles on ne peut pas reporter la tenue d'un scrutin.

Le principal avantage de la première option a trait aux économies de coûts. Le Directeur général des élections de l'Ontario a déclaré qu'un référendum à l'échelle de la province réalisé en dehors d'une élection générale ou d'un autre scrutin coûterait environ 40 millions de dollars si on devait procéder à un recensement. Si on avait recours à une liste électorale permanente, le coût du référendum serait d'environ 28 millions de dollars. Le Directeur général des élections a ensuite expliqué que si le vote référendaire était combiné à une élection générale, son coût pourrait s'abaisser à environ 6 millions de dollars. Le coût réel, toutefois, serait tributaire de facteurs comme l'utilisation ou non du même personnel électoral et des mêmes bureaux de vote, ainsi que de la même publicité, pour les deux scrutins.

- on devrait offrir les deux options ci-dessus.
- les référendums devraient se tenir à une date distincte;
- les référendums devraient se tenir en même temps qu'une élection provinciale ou municipale;
- l'une des trois catégories suivantes :

Les présentations portant sur le calendrier des référendums figuraient en gros dans

Calendrier des référendums

FONCTIONNEMENT DES RÉFÉRENDUMS

Le Comité recommande ce qui suit :

18. Pour que le résultat d'un référendum soit positif, la question doit être approuvée par la majorité, soit 50 pour 100 plus 1, des suffrages exprimés.

Le Comité recommande ce qui suit :

17. La Commission des référendums ne devrait pas approuver la question finale d'un référendum à moins que celle-ci soit exprimée en des termes neutres, clairs et concrets, et à moins qu'elle exige une réponse de type Oui ou Non.

DÉCISION QUANT AU RÉSULTAT

Degré de participation électorale

Dans fort peu de cas on a demandé si la validité des résultats d'un référendum doit être tributaire d'un degré minimal de participation électorale. Nous avons certes reçu des propositions suggérant une participation électorale minimale de 50 et de 70 pour 100 des électeurs et électrices admissibles, mais nous nous opposons à une mesure de ce type. Nous sommes d'accord avec les témoins qui ont soutenu que les mêmes règles de participation électorales doivent s'appliquer aux référendums et aux élections et qui ont souligné qu'aucun pourcentage de participation minimale n'est précisé pour les élections fédérales et provinciales.

Formule pour le passage

Parmi les options présentées au Comité pour l'interprétation du résultat d'un référendum, mentionnons :

- la majorité simple (50 pour 100 + 1) des suffrages exprimés;
- un pourcentage supérieur à la majorité simple des suffrages exprimés;
- la majorité simple de toutes les électrices et tous les électeurs admissibles.

Par ailleurs, nous avons envisagé la possibilité de tenir compte de l'aspect géographique, en exigeant par exemple un certain degré de soutien régional⁸.

La plupart des présentations qui portaient sur cette question préconisaient la première option. Nous convenons que l'adoption d'une mesure devrait exiger la majorité simple des suffrages exprimés. Nous avons indiqué plus haut que cette formule de la majorité est fondamentale pour notre système législatif et qu'elle s'applique à l'adoption des lois de même qu'aux modifications constitutionnelles effectuées par l'Assemblée législative.

⁸ En Colombie-Britannique, un vote d'initiative populaire est positif si l'initiative reçoit l'appui de la majorité simple du nombre total d'électeurs inscrits de la province ainsi que d'au moins les deux tiers des circonscriptions électorales.

Responsabilité de rédaction des questions référendaires

On a présenté au Comité plusieurs mécanismes pour la rédaction du texte d'une question référendaire. Parmi les organes de rédaction proposés, on retrouvait :

- l'Assemblée législative;
- un comité représentant tous les partis politiques de l'Assemblée législative;
- le gouvernement;
- le groupe qui a proposé le référendum (en rapport avec les initiatives);
- une commission indépendante.

Notre recommandation ci-après établit la distinction entre la rédaction initiale et l'approbation finale d'une question référendaire. Nous estimons qu'on rehausserait la confiance envers l'intégrité du processus référendaire si une commission indépendante, soit la Commission des référendums, était chargée d'approuver le libellé d'une question. La légitimité d'une question serait en outre renforcée si on donnait au public l'occasion de se prononcer avant l'approbation finale.

Le Comité recommande ce qui suit :

15. Lorsque l'Assemblée législative ou le gouvernement propose un référendum, on devrait procéder à une consultation publique, après laquelle on devrait présenter un rapport à l'Assemblée sur le libellé de la question du scrutin.
16. À la suite de la présentation du rapport à la Chambre, on doit le soumettre à la Commission des référendums, qui aurait le pouvoir d'approuver ou de modifier le libellé proposé. La Commission aurait les mêmes compétences d'approbation quant au libellé des initiatives proposées, qui serait au départ rédigé par les promoteurs de l'initiative.

Libellé des questions

On a manifesté fort peu d'opposition, devant le Comité, à l'idée que les questions référendaires doivent être axées sur une réponse claire de type Oui ou Non. En conséquence, nous avons reçu des propositions voulant que les questions référendaires commencent par des mots comme « Appuyez-vous... » ou « Êtes-vous d'accord avec... ». En outre, on nous a indiqué que les questions devaient être justes et neutres et ne pas être ambiguës ou induire en erreur.

Le mandat de la Commission des référendums proposée devrait consister notamment à déterminer si une initiative mise de l'avant ou une question référendaire, dans le sens de l'intervention gouvernementale ou législative, est conforme à la Constitution du Canada, qui comprend la *Charte des droits et libertés*, ainsi qu'au *Code des droits de la personne* de l'Ontario. Ce mandat laisse entendre que les citoyens et citoyennes ne pourront pas invoquer la procédure d'initiative pour demander une modification à la *Charte* ou au *Code*.

On pourrait en appeler devant les tribunaux des décisions de la Commission.

Le Comité recommande ce qui suit :

12. On devrait mettre sur pied une Commission des référendums ayant à sa tête des juges de la Cour de l'Ontario (Division générale). L'Assemblée législative de l'Ontario devrait nommer les membres de la Commission.

13. La Commission des référendums devrait avoir la compétence exclusive d'entendre toute procédure judiciaire se rapportant à la loi référendaire proposée.

14. Toutes les requêtes pour la présentation d'une pétition introductive devraient être présentées par Elections Ontario à la Commission des référendums en vue de ce qui suit : la Commission doit déterminer si l'initiative proposée, une fois mise en application, sera conforme à la Constitution du Canada, notamment la Charte canadienne des droits et libertés et la répartition des compétences législatives entre les gouvernements des paliers fédéral et provincial; la Commission doit en outre établir si l'initiative respecte le Code des droits de la personne de l'Ontario. Si ces conditions ne sont pas satisfaites, on doit refuser la requête de présentation de la pétition.

Dans le cas d'autres référendums, sauf en ce qui concerne les référendums constitutionnels, la Commission devrait procéder au même examen. Si les conditions ci-dessus ne sont pas satisfaites, on ne devrait pas tenir de référendum.

Remarque : La Commission a en outre les responsabilités définies aux Recommandations 16, 17, 21, 26 et 28.

⁷ En vertu de la Partie IV de la *Courts Improvement Act*, 1996, qui n'est pas encore entrée en vigueur, le nom «Cour de l'Ontario (Division générale)» sera remplacé par «Cour supérieure de justice».

- dans le cas d'une question simple, on doit déposer le projet de loi en vue d'une première lecture;
- dans le cas d'un référendum portant sur une proposition plus élaborée, on devrait ajouter le projet de loi au document des ordres et avis en vue d'une seconde lecture. Conformément aux règlements de l'Assemblée législative, on doit au préalable imprimer et distribuer le projet de loi.

Dans les deux cas, on devrait estimer que le projet de loi qui fait suite à un référendum est un projet de loi du gouvernement et on devrait le présenter dans les plus brefs délais.

Cette méthode devrait prévaloir pour les référendums institués sur l'initiative de l'Assemblée législative ou sur l'initiative populaire.

Mise en application sans référendum

Dans les cas où on a respecté les exigences de pétition, on peut éviter des dépenses si le gouvernement a la possibilité de mettre en application la pétition en substance dès que possible; dans ce cas, on n'aurait pas recours à un référendum.

Nous tenons à souligner que la législation de la Colombie-Britannique prévoit de saisir un comité permanent spécial sur les mesures législatives, d'une pétition introductive conforme aux exigences et d'un avant-projet de loi applicable. Ce comité peut recommander le dépôt du projet de loi devant l'Assemblée législative dans les plus brefs délais : le gouvernement doit alors se conformer à cette recommandation. Dans ces circonstances, on ne procède pas à un référendum.

Le Comité recommande ce qui suit :

11. Dans les cas où on a respecté les exigences de pétition, le gouvernement devrait avoir la possibilité de mettre la pétition en application en substance par le dépôt d'un projet de loi, dans les plus brefs délais. Ainsi, on ne tiendrait pas de vote populaire.

Commission des référendums

Un certain nombre de témoins ont suggéré de mettre sur pied un Conseil de consultation publique ou un Conseil d'examen des référendums qui aurait le pouvoir d'entamer des procédures judiciaires se rapportant aux référendums. Nous appuyons l'idée d'un organe judiciaire spécialisé qui se consacrerait aux référendums. Ainsi, on disposerait des spécialistes requis et on pourrait entendre les actions sans délai.

Nous estimons que notre proposition présentée ci-après sur les mesures à prendre suite à un référendum permet d'éviter la confusion constitutionnelle. Notre proposition impose une obligation positive sur le gouvernement de mettre de l'avant une loi mettant en application les résultats d'un vote référendaire.

Options

Avant d'en arriver à cette conclusion, le Comité a envisagé plusieurs options quant aux mesures à prendre suite à un vote référendaire, notamment :

- il s'agit d'un vote à caractère uniquement consultatif, aucune obligation juridique n'étant imposée, auquel cas le vote serait un plébiscite;
- le gouvernement doit déposer un projet de loi en première lecture qui met en application les résultats du vote;

- un avant-projet de loi approuvé par référendum est réputé avoir été adopté en deuxième lecture à l'Assemblée législative et on doit le présenter à un comité de l'Assemblée en vue d'un examen;

- un avant-projet de loi approuvé par les électeurs et les électrices doit être promulgué par l'Assemblée législative sans modification de fond, puis présenté au lieutenant gouverneur en vue de la sanction royale;

- un avant-projet de loi approuvé par un vote populaire doit être présenté directement au lieutenant gouverneur en vue de la sanction royale; toutefois, si la loi l'exige, l'Assemblée législative doit d'abord adopter la loi.

Nous estimons que la crédibilité du processus référendaire est considérablement réduite si le vote n'a pas de force exécutoire. Nous avons déjà abordé le caractère exécutoire des votes à initiative populaire en Colombie-Britannique en vertu de la *Recall and Initiative Act* de cette province. Nous faisons en outre remarquer qu'en Colombie-Britannique et en Saskatchewan, la mise en application par le gouvernement des résultats d'un référendum discrétionnaire peut comprendre une ou toutes les mesures suivantes : la présentation ou la modification de programmes ou de politiques et le dépôt d'un projet de loi.

Le Comité recommande ce qui suit :

10. Dans les situations où une mesure est approuvée par référendum, le gouvernement doit déposer un projet de loi afin de mettre en application les résultats du vote, en procédant comme suit :

que la loi en cette matière était plutôt floue. De façon générale, toutefois, le ministère a précisé qu'on pouvait sans nul doute invoquer des arguments fort valables contre la majeure partie des éventuelles objections constitutionnelles aux propositions référendaires. Plus précisément, le ministère a abordé la constitutionnalité de certaines dispositions référendaires prévalant en Colombie-Britannique et en Saskatchewan, en particulier les dispositions par lesquelles le gouvernement est tenu de mettre en application les résultats d'un référendum en préconisant notamment le dépôt d'un projet de loi à l'Assemblée législative. Le ministère a estimé qu'une objection constitutionnelle contre ces types de dispositions serait sans doute vouée à l'échec.

Un autre témoin du Comité a estimé que le Conseil privé s'était contredit dans ces deux causes. Il a soutenu que ce secteur de droit n'était pas très bien défini et qu'il invitait au litige. Lorsqu'il a passé en revue ces présentations, le Comité a discuté de la façon dont on pourrait faire en sorte que les résultats d'un référendum lient l'Assemblée législative sans avoir à modifier la constitution. On a réalisé des recherches plus poussées qui ont confirmé le caractère équivoque de la loi sur ce secteur.

Un commentateur, par exemple, a affirmé que la décision dans la cause de l'Alberta enseignait une règle de base de la souveraineté parlementaire : à savoir qu'un organe législatif ne peut pas se lier quant au fond, par rapport à la forme, de sa législation future. On a en outre maintenu que la législation de l'Alberta réduisait le rôle de l'Assemblée législative à une approbation automatique des résultats d'un référendum; ainsi, elle portait préjudice au Bureau du lieutenant gouverneur et détournait la compétence législative principale de l'Assemblée législative⁵. En fait, en 1958, on abrogeait la *Direct Legislation Act* de l'Alberta après que le sous-procureur général eut donné un avis juridique selon lequel la loi représentait un abus de pouvoir, d'après la décision dans l'affaire du Manitoba.

Un autre commentateur a présenté un point de vue très différent, soulignant qu'en ce qui concerne la cause de l'Alberta, l'Assemblée législative elle-même avait adopté la loi en vertu de laquelle elle avait accepté de restreindre son pouvoir de légiférer. Si une Assemblée législative souhaite exercer son pouvoir d'une façon qui réduit ce même pouvoir, par exemple en promulguant une *Charte des droits*, il s'agit d'une mesure acceptable. On a en outre fait remarquer que la loi de l'Alberta n'habilitait pas les électeurs et les électrices à promulguer ou à annuler des lois : il s'agissait plutôt de leur permettre de se prononcer d'une façon quelque peu contrôlée⁶.

⁵ Voir Peter W. Hogg, *Constitutional Law of Canada*, 3^e éd., feuilles mobiles (Toronto, Carswell, 1996), section 14.2(e).
⁶ Voir Patrick Boyer, *Direct Democracy in Canada* [The History and Future of Referendums] (Toronto, Dundurn Press, 1992), pp 84-85.

Le Conseil privé a déterminé que la loi du Manitoba n'était pas valide. En particulier, il a statué que le fait de passer outre au Bureau du lieutenant gouverneur constituait une modification à la Constitution du Manitoba qui n'était pas du ressort provincial, selon les dispositions de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, 1867.

Le Conseil n'a pas jugé nécessaire d'indiquer si le fait de passer outre à l'Assemblée législative entachait également la loi de nullité. Toutefois, le tribunal inférieur (la Cour d'appel du Manitoba) a précisé que la Constitution conférait un pouvoir de légiférer principal à l'Assemblée législative d'une province, qui comprenait une certaine forme d'assemblée représentative. Ainsi, il concluait qu'on ne pouvait pas promulguer des lois par le seul suffrage direct du peuple en lieu et place de l'Assemblée législative elle-même.

Alberta : Les modalités de fonctionnement de l'Alberta quant aux initiatives diffèrent de celles du Manitoba sur plusieurs aspects. Plus particulièrement, elles ne précisent pas qu'une loi proposée et approuvée par référendum acquiert automatiquement force de loi. Elles imposaient plutôt à l'Assemblée législative l'obligation d'adopter la loi sans y apporter de modifications de fond. Puis, cette loi entrerait en vigueur dès la réception de la sanction royale.

On a promulgué la *Loi sur les boissons alcoolisées* en vertu de ces modalités de fonctionnement. Dans une cause portant sur une infraction en vertu de cette loi, le Conseil privé a statué que la loi n'était pas entachée d'invalidité parce qu'elle avait été promulguée de cette façon. Il a déclaré qu'une loi était correctement adoptée par une assemblée législative provinciale lorsqu'on l'adoptait conformément à la procédure ordinaire de l'Assemblée législative et si elle avait reçu la sanction royale. Une loi qui a respecté ce processus après un vote d'initiative populaire est toujours une loi, même si l'Assemblée législative a eu l'obligation statutaire de l'adopter.

Limites constitutionnelles : Présentations au comité

Nous avons entendu différents points de vue sur la signification de ces causes qui, nous tenons à le souligner, portaient sur le rôle de l'Assemblée législative, et non sur le rôle du gouvernement, suite à l'approbation populaire d'une mesure. Un témoin, par exemple, a indiqué qu'il n'y avait pratiquement aucune répercussion constitutionnelle aux propositions de référendum, sauf la nécessité de respecter la répartition des pouvoirs entre le fédéral et les provinces et de tenir compte de la *Charte canadienne des droits*. En conséquence, il a affirmé que la question de la constitutionnalité était presque un faux-fuyant. Pour ce témoin, la loi était on ne peut plus claire, suite à la décision relative à l'affaire du Manitoba. Pour certains autres témoins, la cause de l'Alberta a servi de fondement à leurs propositions sur les mesures à prendre suite à un vote référendaire pour l'Assemblée législative.

Le ministère du Procureur général, en revanche, a abordé le type de processus référendaire qu'on pourrait réaliser sans modification constitutionnelle et il a prétendu

Les intervenants qui ont abordé la question de la rémunération des sollicitateurs de signatures étaient d'accord sur le fait que de telles pratiques devraient être interdites. Une interdiction empêcherait à notre avis de transformer le recueil de signatures aux fins de pétitions en une «profession», comme c'est souvent le cas aux États-Unis. Elle contribuerait également à maintenir le nombre de référendums à un niveau contrôlable. À ce sujet, un intervenant a déclaré que le système californien en particulier a fait naître un groupe de compagnies qui recueillent des signatures contre rémunération. Cet intervenant, un vigoureux partisan des initiatives populaires, a soutenu qu'il en est résulté, en Californie, un nombre important et peut-être excessif d'initiatives.

En vertu de notre recommandation, l'interdiction s'appliquerait à deux niveaux - celui des sollicitateurs et celui des signataires de la pétition.

Le Comité fait la recommandation suivante :

9. Le fait que les sollicitateurs reçoivent une rémunération, quelle qu'elle soit, pour recueillir des signatures ou inciter de quelque manière que ce soit une personne à signer ou à s'abstenir de signer une pétition devrait constituer une infraction. Il faudrait prévoir une infraction connexe selon laquelle une personne ne doit accepter aucune incitation pour signer ou s'abstenir de signer une pétition.

Incidence légale : rôle de l'Assemblée législative et du gouvernement après l'approbation d'une mesure

Limites constitutionnelles : Jurisprudence

On a précisé dans certaines des présentations qu'il y a plus de 70 ans, les tribunaux ont été appelés à trancher la constitutionnalité de deux modèles provinciaux d'initiative populaire. En 1919 et en 1922, le Comité judiciaire du Conseil privé d'Angleterre a statué, respectivement, sur la validité de l'*Initiative and Referendum Act* du Manitoba (promulguée en 1916) et la *Direct Legislation Act* de l'Alberta (promulguée en 1913). Étant donné que ces causes font partie du cadre constitutionnel de nos propositions et que de nombreux témoins les ont commentées, nous estimons qu'il convient de les résumer ici :

Manitoba : En vertu de la législation du Manitoba, un projet de loi présenté par des électeurs et électrices et approuvé par référendum acquerrait automatiquement force de loi comme s'il s'agissait d'une loi de l'Assemblée législative. Ainsi, la promulgation d'une loi de ce type n'exigeait aucun acte de la part de l'Assemblée législative ni la sanction royale du lieutenant gouverneur.

Les membres du Comité se sont également demandé si l'exigence de 10 % devrait parfois être établie sur une base régionale. Les discussions se sont concentrées sur des questions qui semblaient avoir une portée régionale, bien qu'elles feraient quand même l'objet d'une loi provinciale. Les membres du Comité ne sont pas entendus sur la mesure dans laquelle une question émanant de l'initiative populaire devrait être caractérisée comme importante au point de vue régional, et non importante pour l'ensemble de la province. Ils ont en majorité déterminé que les répercussions à l'échelle de la province justifient un seuil provincial uniquement.

En pratique, la pétition elle-même devrait être produite par un bureau existant - le bureau du directeur général des élections.

Le Comité fait les recommandations suivantes :

6. Une demande de production de pétition introductive devrait être présentée au bureau du directeur général des élections de l'Ontario (Élections Ontario). La procédure de demande devrait exiger une déclaration attestant que le demandeur est admissible à voter dans un référendum en Ontario.
7. Une pétition introductive doit être signée par au moins 10 % des personnes qui ont le droit de vote dans la province afin que l'initiative puisse faire l'objet d'un scrutin référendaire.

Délais

Il est nécessaire d'imposer des délais pour recueillir les signatures afin que le processus d'initiative ait un certain degré de certitude. Comme pour les exigences en termes de signatures, nous avons reçu différentes propositions concernant les délais, qui allaient de 90 jours à un minimum d'un an ou carrément aucun maximum.

Un délai trop rigoureux ressemblerait à un seuil de signatures trop élevé. Il pourrait empêcher le processus de fonctionner et finalement susciter le cynisme des électeurs. Un délai trop long occasionne cependant de l'incertitude. Une période de six mois procurerait à notre avis un juste milieu.

Le Comité fait la recommandation suivante :

8. Un délai maximum de 180 jours devrait être accordé pour faire signer une pétition à compter de la date de son établissement et pour la présenter à l'Assemblée législative.

le dépôt d'un projet de loi du gouvernement, alors que les initiatives en vertu de la loi *Referendum and Plebiscite Act* de la Saskatchewan sont de nature exclusivement consultative et s'appellent par conséquent des plébiscites. La question de l'incidence légale d'un vote d'initiative est examinée en détail à la suite de la recommandation 9.

Pétitions

Seuil de signatures

Le nombre de signatures requises pour une pétition est critique pour le fonctionnement efficace du processus référendaire. Si le seuil est trop bas, le processus pourrait devenir banalisé et très onéreux en raison des abus éventuels. En ce qui concerne un seuil bas, un intervenant a fait remarquer que si le processus de pétition s'avère trop facile, les électeurs demanderont rapidement que les conditions soient rendues plus rigoureuses pour éviter les questions superficielles. Par contre, si le seuil est fixé à un niveau trop élevé, le processus ne pourra pas fonctionner et il n'y aura jamais de référendum. Dans ce cas, le cynisme à l'égard du régime politique ne fera qu'augmenter.

Nous avons reçu de nombreuses observations sur la question du seuil de signatures, les niveaux proposés allant de 2 % à 15 % de l'électorat. En proposant ces chiffres, certains intervenants appuyaient un pourcentage des voix exprimées lors de l'élection précédente alors que d'autres optaient plutôt pour un pourcentage des personnes qui ont le droit de vote dans la province. Nous avons également appris qu'en Saskatchewan, le seuil est fixé à 15 % des électeurs, alors qu'il est de 10 % en Colombie-Britannique mais comporte un élément géographique très solide, c'est-à-dire 10 % des électeurs inscrits dans chacune des 75 circonscriptions électorales de la province. Le seuil qui existe en Colombie-Britannique (en février 1995) a été vigoureusement critiqué par un intervenant qui avait été membre indépendant du comité législatif chargé d'examiner les révolutions et les initiatives dans cette province. Il a révélé que les efforts visant à atteindre ce seuil n'avaient pas encore porté fruit⁴.

Nous croyons qu'un seuil correspondant à 10 % des personnes qui ont le droit de vote - seuil qui a été proposé dans plusieurs observations - contribuerait à un processus d'initiatives efficace. Il serait réalisable tout en empêchant le vote relativement à des questions triviales. Nous croyons également que dans la mesure où un problème est soulevé par 10 % de l'électorat provincial, sa provenance au sens géographique devrait être sans importance et qu'il y aurait matière à justifier un référendum. Il serait cependant difficile de faire approuver une mesure à l'étape suivante - le vote lui-même - si elle n'était appuyée que dans une partie de la province.

⁴ Un délai de 90 jours est également prévu en Colombie-Britannique pour recueillir les signatures.

Initiatives populaires

Étant donné que les initiatives populaires sont une forme de référendum, notre analyse précédente de la notion de référendum s'applique également à ces initiatives. Une partie de cette analyse est brièvement répétée ici afin d'insister davantage sur cette notion.

La plupart des partisans des référendums qui ont pris la parole devant le Comité étaient en faveur de l'option d'initiatives populaires. La plupart des membres du Comité croient également que cette option peut s'avérer être un moyen particulièrement efficace de conférer des pouvoirs aux particuliers et aux groupes au sein du processus politique. Les initiatives populaires peuvent, entre autres, servir de véhicule permettant au public de proposer des réformes et de soulever des questions que les représentants élus pourraient autrement ne pas aborder. Dans le cadre d'une initiative, ce sont les citoyennes et les citoyens, et non l'élite politique ou les médias, qui déterminent ce qui constitue une question appropriée à soumettre au vote référendaire.

Avant de décider d'appuyer l'option des initiatives, nous avons examiné différentes préoccupations entourant leur utilisation, notamment le manque potentiel de sensibilisation des électeurs à la complexité des mesures d'initiative, comme les répercussions économiques et sociales (p. ex. l'incidence sur le gouvernement d'une initiative de financement touchant les recettes fiscales), la diminution possible des droits des minorités et les possibilités que la campagne soit dominée par des groupes d'intérêts spéciaux bien financés.

Comme nous l'avons déjà mentionné, un public bien renseigné devrait être capable de prendre des décisions relativement à des questions complexes, notamment les conséquences de propositions données; les droits des minorités devraient être protégés par le cadre législatif que nous proposons, qui comprend une commission référendaire indépendante, et l'équité pendant une campagne peut être encouragée par le biais de mesures de contrôle du financement.

Le Comité fait la recommandation suivante :

5. Un pouvoir légal devrait être accordé pour la tenue de référendums organisés sur initiative populaire, selon lequel les citoyens et les citoyens pourraient, par pétition, demander la tenue d'un référendum relativement à toute question qui relève de la compétence de l'Assemblée législative.

À titre de comparaison, deux provinces, la Colombie-Britannique et la Saskatchewan, se sont dotées de lois prévoyant des référendums organisés sur initiative populaire. Ces lois diffèrent cependant considérablement. Au niveau le plus fondamental, la loi *Recall and Initiative Act* de la Colombie-Britannique établit une procédure exécutoire exigeant

déclarait qu'un projet de loi serait soumis aux Albertains et aux Albertaines et qu'il ferait platonner aux niveaux actuels les impôts sur le revenu des particuliers et des sociétés, de même que les autres impôts, à moins qu'une augmentation ne soit approuvée par référendum³.

Les membres du Comité qui s'opposent aux référendums obligatoires n'ont fait aucune exception en ce qui concerne les questions de fiscalité. Certains d'entre eux ont insisté sur le fait qu'en vertu de notre régime de gouvernement responsable, le gouvernement a la responsabilité de prendre les décisions d'ordre fiscal et que les gouvernements prospèrent ou échouent en raison de leurs politiques fiscales. Plus précisément, la décision d'un gouvernement d'augmenter ou de diminuer un impôt ou d'introduire ou non un nouvel impôt est fondamentale pour déterminer si le pouvoir exécutif jouit de la confiance de l'Assemblée législative. Les référendums obligatoires sur des questions d'ordre fiscal sont considérés comme une renonciation à ce principe. Ils changeraient fondamentalement la relation entre le gouvernement et la politique fiscale, et la relation entre le gouvernement et les contribuables.

De manière plus générale, on a déclaré que les gouvernements ont été créés pour prendre des décisions et les faire respecter; dans une société démocratique, ils sont alors jugés d'après l'acceptation par le peuple de ces décisions et de leur application. La tenue de référendums obligatoires sur la fiscalité va à l'encontre de ces principes. Certains membres ont également exprimé de l'incertitude à l'égard de l'expression «nouveaux impôts» et du fait qu'elle englobe ou non, par exemple, les augmentations d'impôt et les frais d'utilisation. Interrogés pendant les audiences au sujet des frais d'utilisation, des partisans des référendums obligatoires sur la fiscalité avaient déclaré que ces frais pourraient être décrits comme une forme d'imposition.

Le Comité fait la recommandation suivante :

4. Le gouvernement ne devrait pas déposer devant l'Assemblée législative de projet de loi imposant un nouvel impôt à moins d'abord tenir un référendum relativement au prélèvement de l'impôt en question et obtenu l'approbation des électeurs. Une exception à cette exigence de référendum devrait s'appliquer dans le cas de changements fiscaux qui ne sont pas déterminés en fonction du revenu.

³ Le gouvernement de l'Alberta a depuis présenté en première lecture le projet de loi 26, *No Tax Increase Act*. Pour connaître les grandes lignes de ce projet de loi, se reporter à la note 3 de l'annexe D du présent rapport.

Le Comité a reçu de nombreuses observations appuyant la tenue de référendums exécutives avant le prélèvement d'un nouvel impôt ou une augmentation des impôts. Un organisme, en fait, était d'avis que les référendums sur les questions fiscales ont une telle importance qu'il souhaitait qu'on les rende obligatoires par le biais d'un projet de loi distinct plutôt que dans le cadre d'un projet de loi référendaire général.

L'élément central de ce point de vue majoritaire est la notion voulant que les impôts fondamental tant pour la solidité de l'économie de la province que pour le bien-être lient les citoyens et les citoyens économiquement et que le niveau d'imposition est économique des particuliers. Si les citoyennes et les citoyens doivent être liés de manière si fondamentale, ils doivent pouvoir s'exprimer.

Deux provinces, le Manitoba et l'Alberta, se sont dotées de lois qui exigent la tenue d'un référendum avant l'adoption de certaines mesures fiscales. La loi du Manitoba, intitulée *Loi sur l'équilibre budgétaire, le remboursement de la dette et la protection des contribuables et apportant des modifications corrélatives*, interdit au gouvernement de lever des impôts sur le revenu des particuliers et des sociétés, la taxe de vente et les charges sociales, à moins qu'un référendum ne lui confère le pouvoir de le faire. Il y a deux exceptions à cette exigence de référendum : 1) lorsque l'augmentation des taux d'imposition a pour but de réorganiser la charge fiscale, mais n'est pas déterminée en fonction des recettes et 2) lorsque l'augmentation découle de changements dans les lois fédérales sur la fiscalité et qu'elle est nécessaire pour maintenir les recettes de la province ou pour rendre exécutoire une réorganisation de l'administration fiscale fédérale/provinciale².

Dans le préambule de la *Alberta Taxpayer Protection Act*, il est indiqué que l'Alberta est la seule province à ne pas avoir de taxe de vente provinciale générale et qu'une telle taxe n'est pas souhaitable. La loi exige la tenue d'un référendum exécutoire avant que le gouvernement adopte un projet de loi imposant une taxe de vente provinciale générale. Le gouvernement de l'Alberta a récemment annoncé son intention de prévoir un autre type de référendum sur la fiscalité. Dans le Discours du trône d'avril 1996, il

² Ainsi, en vertu de la première exception, le taux d'impôt sur les sociétés pourrait être augmenté si le taux des charges sociales était réduit et que le gouvernement ne touchait pas de recettes fiscales supplémentaires en raison du changement. La deuxième exception pourrait s'appliquer, par exemple, lorsque le gouvernement fédéral réduit les transferts aux provinces mais offre une compensation sous forme d'augmentation de la marge fiscale. La marge fiscale pourrait se présenter sous forme de réduction des taux de l'impôt fédéral sur le revenu des particuliers et prévoir une augmentation de l'impôt sur le revenu provincial. En vertu de la deuxième exception, une telle augmentation serait possible pourvu qu'il n'y ait pas d'augmentation du montant total d'impôt sur le revenu payé par les contribuables. La partie qui reviendrait au Manitoba serait cependant plus élevée. Voir Manitoba, ministère des Finances, *The 1995 Manitoba Budget, document budgétaire A : Loi sur l'équilibre budgétaire, le remboursement de la dette et la protection des contribuables et apportant des modifications corrélatives* (Winnipeg : le Ministère, 1995), p. 4 et 6, et Manitoba, Assemblée législative, *Compte rendu officiel des débats et délibérations*, 36^e Parlement, 1^{re} session (14 juin 1995) : 1618.

résolution constitutionnelle. Comme en Colombie-Britannique, les résultats sont exécutés pour le gouvernement¹.

Certains membres du Comité rejettent cependant la notion de toute forme de référendum obligatoire. On a soutenu que la tenue d'un référendum devrait représenter un appel en jugement d'un gouvernement d'après son évaluation du sujet. Cette évaluation consisterait à se poser la question suivante : le sujet est-il suffisamment important pour justifier la tenue d'un référendum? Ces membres étaient d'avis qu'en ce qui concerne les modifications constitutionnelles, la réponse serait en général «oui» et que le référendum pourrait être tenu conformément à la recommandation 2.

La Loi référendaire fédérale de 1992 adopte cette approche discrétionnaire en ce qui concerne les questions constitutionnelles. (Le référendum sur l'accord de Charlottetown a eu lieu en vertu de cette loi, à l'exception du Québec où il a eu lieu en vertu de la loi provinciale.) La loi fédérale autorise les référendums sur des questions constitutionnelles seulement, lorsqu'elles sont jugées dans l'intérêt public. Ces référendums sont cependant discrétionnaires, pas obligatoires.

Les membres du Comité qui jugent qu'un référendum ne devrait être tenu qu'avec l'accord unanime d'un comité composé de représentants de tous les partis ont également exprimé leur opposition aux référendums obligatoires. Les principes sous-jacents à ce point de vue ont déjà été expliqués à la rubrique «référendums discrétionnaires».

Le Comité fait la recommandation suivante :

3. Le gouvernement ne devrait adopter à l'Assemblée législative aucune modification à la Constitution du Canada à moins de tenir d'abord un référendum sur l'objet de la modification et d'obtenir l'approbation des électeurs.

Nouveaux impôts

Les membres du Comité n'ont pas non plus réussi à en venir à un consensus en ce qui concerne la question des référendums obligatoires sur la fiscalité. Les membres ont appuyé en majorité l'exigence légale de tenir un référendum dans le cas de nouveaux impôts. Ce faisant, ils ont établi une distinction entre un impôt et des frais. L'impôt a un but public, qui est de produire des recettes pour le gouvernement. Les frais, par contre, ont un certain lien avec le service offert. Ils ne doivent être payés que lorsqu'on reçoit les services sur lesquels ils sont imposés.

¹ La loi de l'Alberta renferme également une disposition portant sur les référendums facultatifs, selon laquelle le gouvernement peut choisir de tenir un référendum relativement à toute question constitutionnelle.

pouvoirs de législation. La Constitution appartient autant que tout autre document à l'ensemble du peuple.

Etant donné ce droit de propriété du peuple à l'égard de la Constitution, il est très important que celui-ci soit consulté avant d'y apporter des modifications. Bien que la consultation puisse se faire de différentes manières, plusieurs intervenants ont indiqué au Comité qu'ils appuient la consultation sous forme de référendum constitutionnel. Certains changements potentiels à la Constitution sont tellement importants qu'un référendum national portant sur des modifications constitutionnelles touchant toutes les Canadiennes et tous les Canadiens. Un autre groupe, dont l'exposé mettait en lumière les désavantages de l'abus de la démocratie directe, considérait les modifications constitutionnelles comme l'une des rares questions nécessitant un référendum.

La formule de modification prévue dans la *Loi constitutionnelle de 1982* ne renferme absolument aucune disposition concernant la tenue de référendums constitutionnels, que ce soit à l'échelle provinciale/territoriale ou à l'échelle fédérale. Malgré l'absence d'une telle disposition, les premiers ministres ont reconnu la nécessité de faire approuver les changements constitutionnels par le peuple en acceptant de soumettre l'accord de Charlottetown à un référendum national. L'autorité morale du vote populaire s'est reflétée par l'aneantissement de l'accord, qui avait été rejeté par la majorité nationale ainsi que dans six provinces.

Le Comité a majoritairement conclu que les modifications à la Constitution devraient faire l'objet de référendums obligatoires. Le type de décision prise par les premiers ministres au sujet de l'accord de Charlottetown ne devrait donc pas être une question de choix. Depuis la signature de l'accord Meech, et en particulier avec le référendum sur l'accord de Charlottetown, le public s'attend à juste titre à pouvoir voter relativement à des changements constitutionnels projetés. La Constitution lie politiquement les citoyens et les citoyens de manière très fondamentale et, comme il s'agit d'un document qui appartient au peuple, celui-ci doit avoir le droit de se prononcer. Cette formule de majorité appuie en conséquence l'approche adoptée par la Colombie-Britannique et l'Alberta, où les référendums constitutionnels sont une exigence légale. En vertu de la *Constitutional Amendment Approval Act* de la Colombie-Britannique, le gouvernement ne peut pas adopter de résolution en vue de modifier la Constitution à moins de tenir d'abord un référendum sur l'objet de la résolution. Les résultats d'un tel référendum sont exécutoires pour le gouvernement.

De même, en vertu de la *Constitutional Referendum Act* de l'Alberta, le gouvernement doit tenir un référendum avant le vote de l'Assemblée législative relativement à une

Référendums obligatoires

Bien que le Comité ait entendu des opinions variant largement en ce qui concerne la pertinence des référendums obligatoires (allant de rendre la totalité des référendums obligatoires à l'interdiction de cette forme de référendum), les observations demandant des référendums obligatoires dans certaines circonstances étaient plus nombreuses que celles qui s'y opposaient. Voici certains des sujets/circonstances proposés pour la tenue de référendums obligatoires :

- nouveaux impôts et augmentations des impôts;
- modifications à la Constitution;
- cas où le processus législatif aboutit à une impasse;
- cas où la loi met en application des politiques qui ne se trouvaient pas expressément dans la plate-forme électorale du parti au pouvoir au moment de la dernière élection;
- cas où le gouvernement se propose de prendre une décision qui, en pratique, lierait les gouvernements futurs (l'intervenant a notamment mentionné dans cette catégorie la privatisation d'institutions publiques majeures comme Ontario Hydro et la Régie des alcools de l'Ontario);
- cas où le gouvernement se propose de modifier fondamentalement des institutions créées par le public (le même intervenant que ci-dessus a de nouveau mentionné ici le cas d'Ontario Hydro et semblait faire référence aux référendums municipaux de 1907 et 1908 sur la question de la signature par les municipalités de contrats avec Hydro);
- questions touchant les richesses naturelles.

Comme on l'a expliqué ci-dessous, le Comité n'a pas pu en venir à un consensus en ce qui concerne la question de déterminer si les référendums devraient être rendus obligatoires et, le cas échéant, dans quelles circonstances. Notre examen a mis l'accent sur les sujets qu'appuyaient la plupart des partisans des référendums obligatoires - les modifications à la Constitution et les questions concernant l'imposition. Si des référendums obligatoires doivent être tenus (comme le souhaite la majorité des membres du Comité), les sujets doivent être limités au minimum puisque les référendums ne doivent être qu'un accessoire du régime parlementaire.

Modifications à la Constitution

La Constitution est le document le plus fondamental du Canada, codifiant les valeurs fondamentales du pays, définissant ses institutions nationales et exerçant l'exercice des

occasion de refiler au public, sous forme de question très simple à laquelle il suffirait de répondre par un oui ou un non, les responsabilités de la prise des décisions gouvernementales lorsque les questions deviennent trop difficiles. On a également déclaré que le gouvernement au pouvoir pourrait manipuler une question de manière à ce que les résultats ne reflètent pas véritablement les sentiments de la population en général à l'égard d'un sujet donné.

Nous tenons à réaffirmer le sérieux des référendums en tant qu'outil à utiliser à l'occasion. Cependant, la plupart des membres du Comité sont d'avis que l'utilisation de cet outil devrait être basée sur une formule de majorité qui, contrairement à l'unanimité, est fondamentale à notre système législatif. Le principe de la responsabilité du gouvernement envers l'Assemblée législative se fonde sur l'appui majoritaire à l'Assemblée, et non sur l'unanimité. Plus particulièrement, le vote à la majorité régit l'adoption par l'Assemblée législative de lois et de modifications constitutionnelles. Un député ne peut pas à lui seul empêcher l'adoption de telles mesures.

En outre, nous ne considérons pas que la tenue de référendums puisse permettre au gouvernement de se décharger de ses responsabilités. Comme nous l'avons mentionné, différents principes, notamment la responsabilité du gouvernement envers la population de l'Ontario et l'amélioration de la légitimité des décisions en matière de politiques publiques, justifient le recours occasionnel à des référendums relativement à des questions majeures. L'autre préoccupation mentionnée ci-dessus - s'assurer que la question référendaire est rédigée impartialement - soulève une question importante qui est abordée dans la partie de notre rapport intitulée « Définition des questions relatives au vote »; en vertu de nos propositions, l'approbation définitive d'une question relèvera d'une commission référendaire indépendante.

Le comité fait la recommandation suivante :

2. L'Assemblée législative devrait avoir le pouvoir d'ordonner la tenue d'un référendum relativement à toute question de préoccupation publique.

En ce qui concerne les conséquences d'un référendum, différents partisans des référendums ont bien fait comprendre au Comité que les résultats doivent être exécutés. Nous admettons que si les votes étaient facultatifs, les Ontariens seraient les seuls à ne pas avoir le pouvoir réel d'effectuer des changements. En conséquence, nous recommandons plus loin dans le présent rapport, après avoir examiné les restrictions constitutionnelles, que les référendums organisés tant par l'Assemblée législative que sur initiative populaire aient un type particulier de force exécutoire. (Se reporter à la recommandation 10.)

Plus particulièrement, elles respectent la répartition des pouvoirs législatifs entre les paliers de gouvernement fédéral et provincial et, à notre avis, ne contreviennent pas à la *Charte canadienne des droits et libertés*. En outre, elles n'affectent pas le rôle de l'Assemblée législative ni du lieutenant-gouverneur de manière à exiger des changements constitutionnels. (Des questions constitutionnelles entourant le rôle de l'Assemblée et du lieutenant-gouverneur en vertu de deux autres modèles de référendums provinciaux ont été soulevées devant les tribunaux et sont examinées dans le présent rapport à la rubrique «Initiatives populaires».)

Référendums discrétionnaires

Comme il est souligné dans le document de consultation, un principe général des lois sur les référendums de plusieurs provinces veut que le gouvernement puisse tenir un référendum relativement à «toute question de préoccupation publique». Nous appuyons ce principe et le jugeons en accord non seulement avec notre première recommandation, mais également avec les opinions de plusieurs intervenants qui appuyaient la tenue de référendums sur des questions majeures. Il semble qu'en pratique, les provinces qui ont le pouvoir de tenir des référendums sur des «questions de préoccupation publique» le font relativement à des questions majeures seulement, par exemple des modifications constitutionnelles et des lois visant à équilibrer le budget (p. ex. la Saskatchewan en octobre 1991).

Nous signalons qu'un groupe a explicitement déclaré que la tenue d'un référendum ne devrait pas être laissée à la discrétion du gouvernement. Selon ce groupe, tous les référendums devraient être une question d'exigence légale. Comme il est expliqué plus loin, nous acceptons la nécessité que certains référendums soient exigés par la loi, mais nous jugeons également que le pouvoir de tenir des référendums discrétionnaires offre la souplesse nécessaire pour que le gouvernement puisse tenir compte de toutes les circonstances et devrait être une option.

Nous avons décidé que ce pouvoir d'ordonner la tenue d'un référendum devrait relever officiellement de l'Assemblée législative qui représente la population de l'Ontario. Pour en arriver à cette conclusion, nous nous sommes demandés si l'Assemblée législative doit agir par le biais d'un comité spécial composé de représentants de tous les partis et qui serait assujéti à une exigence d'unanimité - autrement dit si un référendum discrétionnaire ne pourrait être tenu que moyennant le consentement unanime des membres de ce comité législatif proposé.

Des membres du Comité ont soutenu qu'une telle exigence soulignerait le sérieux des référendums en tant qu'outil à ne pas utiliser à la légère et qu'une décision unanime d'un comité devrait effectivement être le seul moyen de demander la tenue d'un référendum. Ces membres affirmaient que le gouvernement a le pouvoir, par le biais d'un processus législatif établi (comportant trois lectures et le renvoi au comité), de déposer des projets de loi sur n'importe quelle question afin que tous les partis en discutent à l'Assemblée législative; ils craignaient qu'un référendum ne soit une

La question des coûts est également examinée en détail plus loin, dans le contexte de choisir la date de la tenue de référendums.

Nous ne sommes pas partisans de l'idée de limiter les référendums à des sujets en particulier, outre l'exigence que la question à régler puisse se traduire en un projet de loi. Le caractère sérieux des référendums exige qu'ils ne soient tenus que relativement à des questions pouvant faire l'objet de lois provinciales. Pourvu que cette condition soit respectée, il n'est pas nécessaire que la question s'applique à l'ensemble de la province et elle peut avoir une portée régionale. Cependant, quelle que soit leur application géographique, les questions à régler par le biais de référendums devraient être d'importantes questions d'ordre public.

Le cadre législatif des référendums doit être assez général pour assurer la souplesse. Il faut avouer qu'il est carrément trop difficile de prévoir toutes les questions précises qui pourraient faire l'objet d'un référendum à un moment donné.

Le Comité fait la recommandation suivante :

1. Le gouvernement de l'Ontario devrait adopter une loi autorisant la tenue de référendums provinciaux. Ces référendums devraient être permis relativement à tout sujet relevant de la compétence de la province de l'Ontario, mais ils devraient se tenir dans les limites du cadre législatif présenté dans la recommandation qui suit. L'objet du référendum doit être une mesure qui requiert l'adoption d'un projet de loi (à l'exception d'un référendum constitutionnel, où la mise en oeuvre exigerait l'adoption d'une résolution constitutionnelle).

INITIATIVE ET REPERCUSSIONS LÉGALES DES RÉFÉRENDUMS

Les référendums peuvent être classés de l'une de trois manières, selon leur origine :

- *Référendums discrétionnaires (ou facultatifs).* Le gouvernement ou l'Assemblée législative peut, à son gré, tenir ou non le référendum;
- *Référendums obligatoires.* Une loi exige la tenue d'un référendum dans certaines circonstances;
- *Initiatives populaires.* Les citoyennes et les citoyens, par le biais de pétitions, peuvent proposer et exiger la tenue d'un vote relativement à leurs propres questions de scrutin.

Comme il est expliqué ci-dessous, nos propositions englobent les trois types de référendum. Elles peuvent selon nous être adoptées au sein du régime constitutionnel existant et, par conséquent, ne devraient pas exiger de modifications à la Constitution.

information. Par conséquent, des décisions qui relevaient auparavant des représentants du peuple peuvent maintenant être prises par une population éclairée et plus vaste sous forme de référendum.

Selon l'une des objections soulevées devant le Comité, les référendums écartent les représentants élus et, ce faisant, amoindrissent la légitimité du Parlement. À cet égard, on a déclaré que les référendums changent fondamentalement à la fois la relation entre les électeurs et le gouvernement, et la nature du discours visant à déterminer ce qui est dans le meilleur intérêt d'une collectivité. Par exemple, on a soutenu que dans un régime de référendums, les représentants élus deviennent des mandataires de l'électorat, qui doivent faire ce que la majorité des électeurs souhaite plutôt que de déterminer quelles politiques sont dans le meilleur intérêt de la société.

Ce point de vue semble considérer les référendums comme une *solution de rechange* peu souhaitable à notre régime actuel de démocratie représentative. Nous nous entendons sur le fait que les référendums ne devraient pas servir de solution de rechange ou de remplacement; nous appuyons plutôt leur utilisation en tant que *supplément* au gouvernement représentatif. En vertu de nos recommandations, le régime parlementaire demeurera la forme institutionnelle de base de la démocratie en Ontario. Cependant, la tenue de référendums peut, dans certaines circonstances, contribuer à améliorer ce régime. Toutefois, pour nous faire l'écho des sentiments d'un intervenant, nous ne préconisons pas «trois référendums avant le petit déjeuner tous les matins».

D'autres préoccupations soumises au Comité au sujet des référendums portaient notamment sur le manque de connaissances de base ou de temps, dans le cas du citoyen moyen, pour examiner de manière appropriée les questions devant faire l'objet de décisions; le fait de voter par un oui ou un non relativement à des questions complexes; le fait que la campagne entraîne la division et qu'elle soit coûteuse, ainsi que la perception d'une menace aux droits des minorités. Nous tenons à signaler que ces préoccupations ne sont pas propres aux référendums. Comme l'a suggéré un intervenant en réponse à certains de ces arguments, on pourrait faire exactement les mêmes critiques à l'égard de la procédure générale d'élection en Ontario. Tout comme notre système électoral suppose, par exemple, qu'un public bien renseigné est parfaitement capable de prendre des décisions collectives délicates relativement à des questions complexes, il devrait en être de même d'un régime autorisant la tenue de référendums. Comme nous l'avons mentionné, avec l'explosion dans le domaine de l'information aujourd'hui, les électeurs ont accès à beaucoup plus d'information qu'à toute autre époque de notre histoire.

L'une des questions mentionnées ci-dessus, les droits des minorités, était une préoccupation principale des intervenants contre les référendums. Il en sera question en détail plus loin dans le présent rapport, mais nous croyons que le cadre que nous proposons, qui prévoit une commission référendaire indépendante chargée de protéger les droits des minorités, contribuera à garantir que ces droits ne seront pas menacés.

LA NOTION DE RÉFÉRENDUM

Contexte

Dans son sens le plus courant, le référendum renvoie à un vote sur une question d'ordre public auquel participent tous les membres d'une collectivité. À ce titre, il est considéré comme une forme de « démocratie directe ». (Aux fins de notre rapport, à moins d'indication contraire, cette forme de démocratie directe indique à la fois des votes exécutives et non exécutives, quelle que soit la manière dont ils sont initiés. Ainsi, elle comprend des votes consultatifs - également appelés plébiscites - et des initiatives populaires.

Bien que des référendums puissent avoir lieu à l'échelle municipale en Ontario, la province ne compte aucune loi autorisant la tenue de référendums provinciaux. Toutes les autres provinces à l'exception de la Nouvelle-Écosse se sont cependant dotées d'une telle loi. Il existe également des lois concernant la tenue de référendums fédéraux et territoriaux. L'annexe D donne un aperçu de ces dispositions législatives.

Évaluation et portée des référendums

Le Comité estime que la notion de référendum provincial, qui a été si largement codifiée dans tout le pays, devrait également faire l'objet d'une loi en Ontario. La plupart des observations appuyaient la notion (bien que, comme il est expliqué ci-dessous, elles différaient en ce qui concerne leur adoption) et soulignaient des thèmes comme la responsabilisation et la confiance du public à l'égard du gouvernement.

Les référendums contribueraient à notre avis à accroître la responsabilité du gouvernement et de l'Assemblée législative à l'égard des citoyennes et des citoyens de l'Ontario. Ils constituent un moyen d'améliorer la participation du public au processus décisionnel et d'accroître la légitimité de ce processus. Ils peuvent en conséquence renforcer la confiance à l'égard de décisions difficiles en matière d'ordre public et de nos institutions de gouvernement. Les référendums peuvent donc aider à aller à l'encontre du cynisme au sujet de la politique. Un autre avantage des référendums provient des campagnes elles-mêmes, qui peuvent servir à éduquer le public sur les questions de principes.

Nous considérons également les référendums comme un outil de démocratie participativement approprié pour l'Ontario à l'aube du XXI^e siècle. De manière générale, si l'on remonte à 100 ou 200 ans alors que le régime parlementaire en était à ses balbutiements en Ontario, l'écart entre les « gouvernements » et les « gouvernés » était assez prononcé. Les « gouvernements » avaient tendance à être plus instruits et voyaient plus facilement au-delà de leur propre sphère locale ce qui se passait dans le vaste monde. Aujourd'hui, cependant, ce type d'écart par rapport aux « gouvernés » n'existe plus. La population en général est instruite, a accès à plus d'information que jamais auparavant dans notre histoire et dispose du temps nécessaire pour évaluer cette

INTRODUCTION

Il y a quatre ans et demi, les Ontariennes et les Ontariens participaient à un référendum national sur l'accord de Charlottetown. Ce vote représentait pour la plupart d'entre eux la première et unique expérience de participation à un référendum provincial (encore qu'il s'inscrivait dans le cadre d'un vote national). Les référendums provinciaux ne sont cependant pas nouveaux en Ontario, le premier vote du genre ayant eu lieu en 1894.

La notion a récemment été abordée dans un document de consultation publié par le gouvernement de l'Ontario. Intitulé l'Ontario vous appartient, à vous de choisir - perspective sur la voie référendaire, ce document soulignait différentes questions à examiner pour élaborer une stratégie de référendum pour l'Ontario. Ces questions portaient tant sur la portée d'un référendum et la méthode d'organisation que sur les conséquences légales du vote et la formulation des questions sur lesquelles il faudrait se prononcer. Le gouvernement expliquait que les questions posées ne servaient qu'à illustrer la situation, et invitait les particuliers et les groupes à lui soumettre des conseils qu'ils jugeaient importants relativement à tout sujet connexe aux référendums.

En juin 1996, l'Assemblée législative autorisait le Comité permanent de l'Assemblée législative à examiner la question des référendums telle qu'elle était présentée dans le document de consultation qui n'avait alors pas encore été publié, et à lui en faire rapport. Le document a été publié en août 1996. L'avis d'audience a alors été annoncé et des audiences publiques ont eu lieu par la suite à Toronto en septembre et en novembre 1996.

Au cours des audiences, le Comité a également entendu le témoignage d'intervenants d'autres collectivités. Grâce à la vidéokonférence avec Vancouver et à la téléconférence avec Ottawa et Manotick, le Comité a pu élargir la participation aux audiences de manière rentable. La liste des intervenants qui ont fait part de leurs observations au Comité à Toronto et ailleurs est présentée à l'annexe C du présent rapport.

En novembre 1996, le Comité entreprenait ses délibérations sur les questions soulevées dans le document de consultation et au cours des audiences. Après de longues et sérieuses discussions et le dépôt d'un rapport provisoire en mai 1997, nous en sommes arrivés aux nombreuses conclusions et recommandations exprimées dans le présent rapport final.

Le Comité tient à remercier tous les particuliers et groupes qui ont accepté de partager leurs connaissances et leurs préoccupations. La grande qualité des observations, tant orales qu'écrites, nous a impressionnés. Le Comité désire en outre exprimer sa reconnaissance à tous les membres du personnel de l'Assemblée législative qui l'ont aidé dans son travail.

ANNEXE A : Opinion dissidente des députés libéraux

ANNEXE B : Opinion dissidente des députés néo-démocrates

ANNEXE C : Liste des témoins comparaisant aux audiences du Comité permanent de l'Assemblée législative sur la question des référendums

ANNEXE D : Législation fédérale, provinciale et territoriale en matière de référendums

TABLE DES MATIÈRES

1	INTRODUCTION
2	LA NOTION DE RÉFÉRENDUM
2	Contexte
2	Évaluation et portée des référendums
4	INITIATIVE ET RÉPERCUSSIONS LÉGALES DES RÉFÉRENDUMS
5	Référendums discrétionnaires
7	Référendums obligatoires
7	Modifications à la Constitution
9	Nouveaux impôts
12	Initiatives populaires
13	Pétitions
15	Incidence légale : rôle de l'Assemblée législative et du gouvernement après l'approbation d'une mesure
19	Mise en application sans référendum
19	Commission des référendums
21	DÉFINITION DES QUESTIONS RELATIVES AU VOTE
21	Responsabilité de rédaction des questions référendaires
21	Libellé des questions
22	DÉCISION QUANT AU RÉSULTAT
22	Degré de participation électorale
22	Formule pour le passage
23	FONCTIONNEMENT DES RÉFÉRENDUMS
23	Calendrier des référendums
24	Tenue des référendums
24	Référendums locaux
26	Autres méthodes de vote
27	Règlement sur les campagnes : Financement
28	MINORITÉS
30	RÉFORME LÉGISLATIVE ET ÉLECTORALE
31	LISTE DES RECOMMANDATIONS

ANCIENS MEMBRES DU

COMITÉ PERMANENT DE L'ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE

AVANT PARTICIPE AUX TRAVAUX SUR LES RÉFÉRENDUMS

TED ARNOTT

DAVE BOUSHY

CARL DeFARIA

BILL GRIMMETT

FRANK MICLASH

R. GARY STEWART

RICK BARTOLUCCI

DAVE COOKE

TOM FROESE

JOHN HASTINGS

JOHN R. O'TOOLE

ISABEL BASSETT

JIM BROWN

(Scarborough-Ouest)

TED CHUDLEIGH

DOUGLAS B. FORD

PETER KORMOS

DAN NEWMAN

GERRY PHILLIPS

DERWYN SHEA

MARCEL BEAUBIEN

DAVID CHRISTOPHERSON

BRENDA ELLIOTT

JOHN GERRETSEN

JULIA MUNRO

JERRY J. OUELLETTE

LILLIAN ROSS

MEMBRES DU

COMITÉ PERMANENT DE L'ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE

JOSEPH N. TASCONA
Président

GARY FOX
Vice-président

JOHN BAIRD

ALVIN CURLING

RON JOHNSON

(Brantford)

ALLAN K. McLEAN

SANDRA PUPATELLO

DAVID TILSON

TONY CLEMENT

ERNIE HARDEMAN

MARGARET MARLAND

GILLES E. MORIN

TONY SILIPO

(C.J.) BUD WILDMAN

PETER SIBENIK
Greffier du comité

LISA FREEDMAN
Greffière du comité

PHILIP KAYE
Rechercheur

Données de catalogage avant publication (Canada)

Ontario. Assemblée législative. Comité permanent de l'Assemblée législative.
Rapport final sur les référendums

Texte en français et anglais disposé tête-bêche.
Titre de la p. de t. addit.: Final report on referenda.
ISBN 0-7778-6470-3

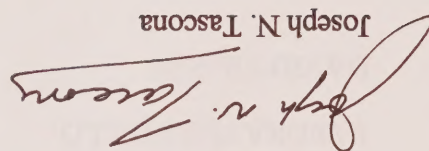
I. Référendum--Ontario. I. Titre. II. Titre: Final report on referenda.

KEO834.O57 1997

328.2713

C97-964027-XF

Queen's Park
Juin 1997

Joseph N. Tascona


Le Comité permanent de l'Assemblée législative a l'honneur de vous présenter son rapport final sur
les référendums et le confie à l'Assemblée.
Le président du comité,

Monsieur,

L'honorable Chris Stockwell
Président de l'Assemblée législative



COMITÉ PERMANENT DE
L'ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE

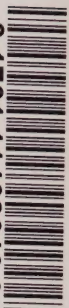
LEGISLATIVE ASSEMBLY
ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE

TORONTO, ONTARIO

M7A 1A2

STANDING COMMITTEE ON
THE LEGISLATIVE ASSEMBLY

3 1761 11468619 9



1^{re} session, 36^e législature
46 Elizabeth II

RAPPORT FINAL SUR LES RÉFÉRENDUMS

COMITÉ PERMANENT DE L'ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE

Legislative
Assembly
of Ontario



Assemblée
législative
de l'Ontario